

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény Tárgy: „Jobb jogalkotás”

(2006/C 24/12)

2005. február 7-án Denis McShane, az európai ügyekért felelős brit miniszter, az Európai Unió brit elnöke nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy készítsen feltárási véleményt a következő tárgyban: „Jobb jogalkotás”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció, 2005. július 27-én fogadta el véleményét (előadó: **Daniel RETUREAU**).

A 2005. szeptember 28–29-én tartott, 420. plenáris ülésén (a szeptember 28-i ülésnapon) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 105 igen szavazattal 3 ellenében, 8 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt.

1. A vélemény összefoglalása**1.1 Mit jelent a jobb jogalkotás?**

1.1.1 A jobb jogalkotás valódi társadalmi követelmény, és az EGSZB szeretné továbbítani az európai intézmények és kormányok felé a civil társadalom és a jog alkalmazóinak igényeit ebben a tekintetben.

1.1.2 A jobb jogalkotás mindenekelőtt azt jelenti, hogy meg kell vizsgálni a helyzetet a jogi eszköz felhasználója szempontjából. Ez magyarázza a részvételre irányuló megközelítés fontosságát is, amely magában foglalja a civil társadalmi szervezetekkel és szociális partnerekkel – azaz a jogszabályok által közvetlenül érintett csoportokkal – folytatott előzetes konzultációt, azok reprezentativitásának figyelembevételét valamint a konzultatív intézmények forrásainak és szakértelmének konstruktív módon történő alkalmazását.

1.1.3 Ugyanakkor kevesebb jogalkotást is jelent, harcot a jogalkotási infláció ellen, valamint az *acquis* egyszerűsítését, mivel a túl sok jogszabály a jogot nehezen érthetővé teszi, és így akadályokat gördít a kereskedelem elé; jelenti ezentúl a jogszabályok egyszerű és hatékony végrehajtását is.

1.1.4 A jobb jogalkotás maga után vonja a jogszabályok legszükségesebb szintre történő visszaszorítását és a célkitűzések középpontba helyezését. Rugalmas, alakítható és megfelelően tartós jogszabályok kidolgozását is jelenti. Ez a feladat a tervezéstől a végrehajtásig fegyelmezett megközelítést és mindenekelőtt következetességet igényel.

1.1.5 Az egyszerűsítés a jogi komplexitás lehetséges csökkentésére utal, de ez nem szükségszerűen jelenti a közösségi joganyag drasztikus csökkentését vagy deregulációt, ami szemben állna a civil társadalom biztonsággal kapcsolatos elvárásaival, illetve a vállalkozásoknak – különösen a KKV-knak – a jogbiztonság és a stabilitás iránti igényével. A közösségi jogrendszer egyébként már önmagában egyszerűsítést hajt végre amennyiben egységesíti a tagállami jogalkotás eltéréseit.

1.1.6 Minden jogszabályt vagy jogszabályrészt, amely már elavult, egyértelműen hatályon kívül kell helyezni.

1.2 Hogyan javítható a közösségi jogalkotás minősége?

1.2.1 Minden európai bizottsági főigazgatóságnak (DG) a saját hatáskörébe tartozó szövegek mennyiségével és komplexitásával arányban (ez mérhető például a sorok számával és más, korábbi jogszabályra tett hivatkozással, valamint az ebből következő adminisztratív kötelezettségekkel) kell egy egyszerűsítési programot javasolnia, mely azután beépülne az Európai Bizottság átfogó programjába. Ezenkívül meg kell magyaráznia, hogy miért van szükség a javaslatban szereplő változtatásokra, és mi a javaslat várható hatása az egyszerűsíteni kívánt jogszabály felhasználóira nézve. Ugyancsak meg kell határozni az elfogadott szövegek minden egyes csoportjára vonatkozó intézkedéseket (hatályon kívül helyezés, felülvizsgálat, kodifikáció stb.), továbbá közölnie kell a program megvalósításához szükséges forrásra vonatkozó becslést.

1.2.2 Az Európai Bizottság konszolidált éves jelentése „Az *acquis* egyszerűsítéséről és a jobb jogalkotásról” fog számot adni az adott évre elfogadott programról és az előző év programjának hatékony végrehajtásáról, valamint az Európai Bizottság folyamatban lévő féldős egyszerűsítési programja eredményeiről és munkaprogramjáról. Az egyszerűsítés és jobb jogalkotás terén elért EU-s és nemzeti eredményeket elemezni fogja, és amennyiben szükséges, új javaslatokkal és ajánlásokkal egészíti majd ki. El kell kerülni a hasonló tartalmú vagy átfedésben lévő jelentések és közlemények áradatát.

1.2.3 A kezdeményezési jog nem neutrális; a jog tulajdonosa meghatározó befolyással bír, és felelősséggel rendelkezik a jogszabályok prioritásainak és céljainak megválasztásánál, azok előkészítésében és elfogadásában, valamint átdolgozásukban, ha a jogalkotó hatóságok módosításokat terjesztenek elő; a jogszabálytervezetek minőségének és helyállóságának közvetlen következményei vannak a jogalkotó szervek által végzett elfogadási eljárás időtartamára és eredményére. Ha egy tervezet rosszul előkészített, jelentős idő és pénzpocsékolást eredményez minden érintett intézmény, illetve konzultációra felkért szervezet számára.

1.2.4 A jogalkotási eljárás végén elfogadott szöveg és az irányelvek nemzeti jogba való átültetésének minősége ugyancsak következményekkel jár, ha az értelmezésben vitára okot adó hiányosságok vagy nehézségek jelentkeznek, és szükségessé válik a nemzeti vagy közösségi igazságügyi hatóságok beavatkozása, az további költséghez vezet a nemzeti közigazgatás és a felhasználók számára.

1.2.5 Az Európai Bizottság és a jogalkotó nem mindentudó, a társadalmi, gazdasági és technológiai szituáció pedig összetett és változó: a jogszabályok radikális megváltoztatása vagy rugalmasabbá tétele, abban az esetben, ha azok gyakorlati következménye eltér a kívánt céltől, illetve ha végrehajtásuk költsége túlzottan magas a közigazgatás vagy a felhasználók számára, nem jelenti a jogalkotó hatóság gyengítését; sokkal inkább politikai intelligenciáról tanúskodik, ami bizalmat alakít ki a felhasználókban és elősegíti a jog tiszteletben tartását.

1.2.6 A jogszabályok jogalkotási folyamat előtt megkezdett értékelése hatástanulmánnyal (vagy értékeléssel) ér véget, amely rávilágít arra, hogy a jogszabály milyen fogadtatásban részesült, hogyan illeszkedik a már meglévő jogszabályokhoz, valamint bármely esetleges nehézségre a végrehajtás során.

1.2.7 Abban az esetben, ha az Európai Bizottság már vizsgálat alatt álló jogszabályjavaslatot kíván visszavonni, meg kell indokolnia, hogy miért kívánja megszakítani a már megkezdett jogi eljárást, továbbá konzultálnia kell mindazokkal a jogalkotással foglalkozó és konzultatív intézményekkel, valamint civil társadalmi szervezetekkel, amelyeknek véleményét a jogszabályjavaslattal kapcsolatban kikérte, illetve amelyek érdekeit a javaslat visszavonása hátrányosan érinti.

1.2.8 A jogszabályok értékelésének – akár előzetes (*ex ante*), akár utólagos (*ex post*) értékelésről legyen szó – az érintettek bevonásán és részvételén kell alapulnia, ha vitathatatlan politikai és gyakorlati legitimitást szeretnénk elérni. Az *ex ante* értékelés megelőzi, és azután végigkíséri a tervezési folyamatot; az *ex post* értékelés két lépcsőben történik: az első az irányelvek átültetésekor vagy a rendeletek végrehajtásakor, amikor az elfogadás és végrehajtás első nehézségei nyilvánvalóvá válnak; ezután a tulajdonképpeni hatástanulmány következik, amelyre a gyakorlati végrehajtás egy meghatározott időszaka után kerül sor, melynek során világossá válnak az előre nem látott, nem kívánatos következmények. A hatástanulmányhoz szükséges a jogszabályról, illetve annak végrehajtási módjáról⁽¹⁾ adott visszajelzés.

1.2.9 A negatív vagy előre nem látott következmények jelentősen különbözhetnek: a közigazgatás vagy a felhasználók számára túlzott költségességet vizsgáló értékelésnek ki kell egészülnie a társadalmi, gazdasági és környezeti hatásra, illetőleg az alapjogokhoz való viszonyra irányuló tanulmánnyal.

1.2.10 Értékelni kell a végrehajtási hatáskörök gyakorlását is: mind a közösséget, (közvetlen alkalmazás, szabályozási komitológia, szabályozó ügynökségek) mind a nemzetet, (minisztériumok, decentralizált hatóságok, független közigazgatási hatóságok) a hatásukat, (a felhasználóktól megkívánt adminisztratív formalitások, költségek, komplexitás szempontjából), valamint a nyomon követés, illetőleg a szankciók hatékonyságát. A jogalkotó hatóságoknak képesnek kell lenniük nyomon követni ezt az eljárást, amely egyaránt kiterjed a szabályozásra, és a végrehajtásra is..

⁽¹⁾ Az itt javasolt módszer különbözik az Európai Bizottság által használttól, amely a hatástanulmányt lényegében a jogszabályjavaslat tervezésére és kidolgozására alkalmazza. Az EGSZB úgy véli, hogy a közösségi jog nemzeti jogba való átültetése és a jogszabályok gyakorlati hatásának együttes értékelésének alkalmazása egy idő után szerencsésen egészíti ki és erősíti meg - mintegy a „terep” ismeretével - az értékelési rendszert. Azt is lehetne vizsgálni, hogy a jogszabály elérte-e a kívánt célokat.

1.2.11 A tagállamok fejlesztik és tökéletesítik saját értékelési eszközeiket, annak eredményeiről beszámolnak az Európai Bizottságnak és a nemzeti jogalkotási hatóságoknak, rámutatva a folyamat során tapasztalt problémákra és sikerekre.

1.2.12 Az Európai Bizottság határozatában megállapított, a legjobb nemzeti tapasztalatok koordinációját, cseréjét és az erről szóló tájékoztatást elősegítő intézkedések, valamint az átültetést szemléltető táblázatok rendszeres közzététele, továbbá a belső piac tekintetében történt előrelépésre rávilágító eredménymutatók teszik majd lehetővé a hatékony nyomon követést és korrekciót.

1.2.13 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2000 októberében tett ígéretének megfelelően (Magatartási Kódex), folytatni fogja éves véleményének közzétételét „Az *acquis* egyszerűsítése és jobb jogalkotás” tárgyában írt globális jelentésről, valamint az *acquis* egyszerűsítéséről és a jogalkotás minőségéről szóló európai bizottsági közleményekről és különböző ágazati jelentésekről.

1.3 Következtetések

1.3.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a közösségi joganyag egyszerűsítésének, következetesebbé és helytállóbbá tételének feladata nem csak módszerek és technikák kérdése, hanem mélyreható politikai ügy is, amely intenzív intézményközi részvételt igényel a szervezett civil társadalom magas fokú részvételével és támogatásával.

VÉLEMÉNY

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Unió brit elnöksége vélemény készítésére kérte fel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot (EGSZB) a „*Jobb jogalkotás*” tárgyában; az EGSZB arra is felkérést kapott, hogy fogalmazzon meg véleményt az Európai Bizottság 12. jelentéséről, melynek témája a közösségi jog egyszerűsítése. Az EGSZB figyelembe vette az Európai Bizottság „*Jobb jogalkotás, növekedés és foglalkoztatás*” című közleményét, amely az Európai Tanács lisszaboni stratégiáról készült felülvizsgálatát követte, valamint az Európai Bizottság nemrégiben kiadott határozatát az irányelvek átültetéséről.

2.2 Az EGSZB javaslatai nem kérdőjelezik meg a jogállamiságon alapuló, az Alkotmány szerződés által megerősített és megszilárdított közösségi módszert, amely a civil társadalom a kezdeményező hatóság irányába tett közvetlen beavatkozási eljárásával egészült ki. A javaslatok lényegében az 1992-es edinburgh-i Európai Tanács következtetéseire, a kormányzásról és a lisszaboni stratégiáról (2000–2001) szóló fehér könyvre és a 2003 december 16-i intézményközi megállapodásra épülnek, figyelembe véve a hat elnökség és a Tanács kezdeményezőseinek keretében végzett munkát.

2.3 A javaslatok ugyanakkor hangsúlyozzák a civil társadalom részvételét a jogszabályok kidolgozásában, értékelésében és az ezt követő felülvizsgálatban. Az EGSZB-nek a témával és a jogszabálytervezetek minőségével kapcsolatos véleményeinek és javaslatainak célja, hogy konstruktív módon járuljon hozzá a vállalkozások és a polgárok jogi és közigazgatási környezetének javításához.

2.4 Az EGSZB elismeri a jobb jogalkotás szükségességét, és minden ilyen irányú kezdeményezést üdvözl. Mindazonáltal hangsúlyozza, hogy nem tekinthetünk mindenfajta szabályozást szükségtelen béklyónak, ha azt kívánjuk, hogy az EU megfeleljen a felmerülő kihívásoknak. Ezért nem támogatna olyan törekvést, melynek eredményeképpen a közösségi érdekek őrzőjeként fellépő és az európai integráció motorját képező Európai Bizottság lemondana kezdeményezési jogának gyakorlásáról és ezáltal a népek közötti „egyre szorosabb egység” megteremtésén való munkálkodásról.

I. JOBB JOGALKOTÁS – MIT JELENT EZ?

3. Jobb jogalkotás: kiemelt közösségi stratégia

3.1 A jobb jogalkotás hozzájárul a felelősségteljesebb kormányzáshoz, valamint az egyszerűbb és érthetőbb jogalkotáshoz, amely szintén jobb színben tünteti fel az európai intézményeket a civil társadalom szemében a hatékony kormányzásra való alkalmasságuk tekintetében. Ezáltal újra megalapozzák a civil társadalom bizalmát a szabályokat alkotó intézményekben.

3.2 A törvény előtti egyenlőség elvét jelen pillanatban a hatályban lévő jogszabályok komplexitása és nagy száma, valamint az alkalmazható és az előkészületben lévő jogszabályokhoz való hozzáférés nehézsége fenyegeti; a jogszabályok érthetőségére és hozzáférhetőségére való törekvésnek kell vezérelnie az *acquis* egyszerűsítését és az új jogszabályjavaslatok tervezését.

3.3 A Nizzában, 2000-ben ünnepélyesen kinyilatkoztatott alapjogi charta kimondja az európai polgárok jogát a megbízható közigazgatáshoz; annak érdekében, hogy egy jogszabály hatékony legyen azok szemében, akiket érint, a következő előfeltételek teljesülése kulcsfontosságú: a végfelhasználók tájékoztatása, és a folyamatba való bevonása, ezzel biztosítva, hogy a jogszabálytervezet valóban szükséges legyen; a független és megbízható szakértők meghallgatása; az arányosság és szubsidiaritás elvének tiszteletben tartása; ezen kívül ügyelni kell a jogszabály minőségére, a végrehajtásra és arra, hogy a jogszabály az adminisztratív egyszerűsítés keretében szülessen meg.

3.4 A két legfontosabb feladat – az *acquis* egyszerűsítése és a jobb jogalkotás – valamint az ezekhez kapcsolódó közösségi tevékenység célja ugyanaz: a felelősségteljes kormányzás, amelyhez pedig megfelelő mennyiségű forrás szükséges; ezt a

jogalkotási folyamat és a jogszabályok végrehajtása során figyelembe kell venni. Ha a folyamat már jól megalapozott, akkor fenn kell tartani, valamint politikailag, és a források tekintetében is támogatni kell.

3.5 Az *acquis* egyszerűsítése és a jogszabályok minőségének és hatékonyságának javítása elsődleges fontosságú közösségi célkitűzéssé vált a versenyképesség, a növekedés és foglalkoztatás, valamint a fenntartható fejlődés és az Európai Unió polgárainak életminősége tekintetében, illetve az európai üzleti vállalkozások belső piaci, és a nemzetközi kereskedelemmel kapcsolatos tevékenységének megkönnyítése érdekében.

3.6 A vállalt munka és a kezdeményezések azonban még mindig hozták meg a várt eredményt. A lisszaboni stratégia pillanatnyi megtorpanása, a Wim Kok jelentés megállapításai és javaslatai, valamint az Európai Tanács általi újraindítás szükség-szerűen az 1992 óta követett, és 2001-ben megerősített, a jogalkotásról, illetve a végrehajtásról javításáról szóló stratégia ártértékeléséhez vezetett az intézményekben és a tagállamokban.

3.7 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság véleményét, hogy az igények és a rendelkezésre álló források teljes ártértékelésére van szükség. Ez a nemzeti szintre is vonatkozik.

3.8 Európa nehézségei a versenyképesség és a tudáslapú gazdaság megvalósítása tekintetében, valamint a politikai fronton az átláthatóság, a részvétel, és a hatékonyság vonatkozásában, ugyanúgy, mint a jogszabályok legalacsonyabb szinten és a vállalkozások által történő elfogadása terén, az alkalmazott módszerek megerősítését, akár – bizonyos szempontból – teljes átdolgozását, és a források újraelosztását teszik szükségessé a jobb jogalkotás érdekében a 25 tagországból álló és a jövőben tovább bővülő Európai Unióban.

3.9 Az Európai Bizottság jelenlegi stratégiája egyértelműen a 2005 márciusában ⁽²⁾ közzétett két közleményre épül, és még ebben az évben ki kell egészülnie az ügynökségek működési keretére vonatkozó javaslattal. Az EGSZB véleménye szerint ennek a keretnek az iránymutatások megfogalmazására kellene szorítkoznia anélkül, hogy összeütközésbe kerülne az ügynökségek autonómiájával, hiszen ezek a szervek a költségvetésük végrehajtásában a Számvevőszék felügyelete, viták felmerülése esetén pedig a bíróságok illetékességi körébe tartoznak.

3.10 A „*Jobb jogalkotás 2004*” ⁽³⁾ című 12. jelentés az EU stratégia alapjára hivatkozik: az Európai Bizottságnak a szabályozói környezet egyszerűsítésére és tökéletesítésére vonatkozó cselekvési tervére, a 2003 decemberi, a jobb jogalkotás tárgyában született intézményközi megállapodásra ⁽⁴⁾, valamint a 2002 májusában a közigazgatási miniszterek által elfogadott, a tagállamok stratégiáját meghatározó kormányközi cselekvési tervre. A *Jobb jogalkotás 2003* ⁽⁵⁾ című 11. jelentésében az Európai Bizottság kifejezte céljait, melyet részleteiben is kifejtett 8 tematikus közleményében ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2005) 97 final, 2005. 03. 16. és COM(2005) 98 final, 2005. 03. 21.

⁽³⁾ COM(2005) 98 final, 2005. 03. 21.

⁽⁴⁾ HL C 321., 2003. 12. 31.

⁽⁵⁾ COM(2003) 770 final, 2003. 12. 12.

⁽⁶⁾ Elsősorban Az európai szabályozó ügynökségek működési kerete COM (2002) 718 final

3.11 Az Európai Bizottság cselekvési terve a szakértők előkészítő munkájában, a 2001-ben közzétett, az európai kormányzásról szóló fehér könyvben, valamint a közigazgatási miniszterek által 2000-ben végrehajtott szabályozás minőségével foglalkozó csoport munkájában gyökeredzik; jelenleg megfelelően széles körű konszenzus támogatja.

3.12 Az Európai Bizottság kiemelkedően fontos célkitűzése a közösségi vívmányok egyszerűsítésük általi jobbá tétele, amelynek eléréséhez a szükséges módszereket és eszközöket már el is fogadta.

3.13 Mióta 1992-ben az edinburgh-i Európai Tanács útjára indította az egyszerűsítési és az arányosság és szubsidiaritás elvének betartására irányuló folyamatot, melynek nyomon követése és értékelése azóta tizenkét éves jelentés tárgyát képezte, az Európai Bizottság keretrendelkezéseket állapított meg az előzetes konzultációs eljárás, a hatáértékelések és az új jogszabályok fogalmazásának minősége és módozatai tekintetében. Azonban az előrelépés – bármennyire is valós – a jogszabályok felhasználói szerint még mindig nem elegendő.

3.14 Az ír elnökség óta folyamatban lévő, a jobb jogalkotást célzó kezdeményezés volt a témája a hat elnökség 2004-es, a jobb jogalkotásról szóló nyilatkozatának ⁽⁷⁾. A Versenyképességi Tanács 2004 novemberi ülésén kb. húsz jogalkotási aktus esetében állapította meg (15 prioritásra bontva), hogy egyszerűsítésre szorul, és tovább folytatta ebben a témában végzett munkáját 2005 februárjáig; az Európai Bizottság vállalta magára ezeknek az iránymutatásoknak a részletes kidolgozását – meglehetősen sikerrel.

3.15 Az Európai Bizottság a „*Jobb szabályozás a növekedés és munkahelyteremtés területén az Európai Unióban*” ⁽⁸⁾ című közleményében átalakította a lisszaboni stratégia felülvizsgálatával kapcsolatos 2002-es megközelítést (a javaslatokat részletezi, különösen az újakat).

3.16 Az EGSZB mint a szervezett civil társadalom intézményes képviselője ugyancsak elkötelezte magát, hogy már a kezdetektől sokkal aktívabban járuljon hozzá ahhoz a kezdeményezéshez, hogy Európának jobb minőségű, pontosabb, koherensebb és hatékonyabb jogszabályokat kell hozni annak érdekében, hogy megfelelhessen a polgárok és a vállalkozások jogos elvárásainak. Az Európai Bizottsággal aláírt jegyzőkönyv ⁽⁹⁾ lehetővé teszi az EGSZB számára a jogszabálytervezetetről való konzultációt. Ebben a tekintetben véleményeinek mélyrehatóbbnak kell lennie, és igazodniuk kell a jogszabályok által érintettek szempontjaihoz.

4. Az jobb európai jogalkotás stratégiájának alapja

4.1 A szerződésben meghatározott jogi keret értelmében a jogalkotás a közösségi fellépés legfőbb eszköze, szemben a

⁽⁷⁾ A szabályozási reform előmozdítása Európában, közös nyilatkozat, 2004. december 7.

⁽⁸⁾ COM(2005) 97 final, 2005.03.16.

⁽⁹⁾ 2001. szeptember 24-én került elfogadásra.

tagállamokkal, amelyek számos, különböző intézkedést alkalmazhatnak.

4.2 A jogszabályok tökéletesítésekor (mind a már meglévők, mind a jövőbeli jogszabályok tekintetében) az egyszerűsítésre, a jogi fogalmak következetességére és a megfogalmazás pontosságára kellene összpontosítani, különösen az olyan területeken, ahol a jog a leggyorsabban fejlődik, illetve a már erősen szabályozott vagy komplex területeken; különös tekintettel a belső piacra és a környezetre vonatkozó jogszabályokra. A közlekedési politika és a statisztika ugyancsak figyelmet érdemel.

4.3 A lisszaboni stratégia, és különösen a versenyképesség fokozásának szükségessége, valamint a felelősségteljesebb európai kormányzásra ⁽¹⁰⁾ irányuló célkitűzés szükségessé teszi az európai jogalkotás szabályozó funkciójának és gyakorlásának, valamint a tagállamokra gyakorolt hatásának vizsgálatát (jogalkotás és közigazgatás) annak érdekében, hogy a jogszabályok egységesebb alkalmazását és a jogalkotási konzisztenciát biztosítani lehessen, mely által megvalósítható az egyenlő feltételek garantálása („*level playing field*”) a belső piac számára. Ahhoz, hogy ez megtörténhessen, az átültetésnek nem szabad további felesleges rendelkezéseket eredményeznie, illetőleg az irányelvek szabályait bonyolítani.

4.4 A lisszaboni Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, a Tanácsot és a tagállamokat, hogy 2001-re állítsanak össze egy stratégiát ⁽¹¹⁾, melynek célja a szabályozási környezet egyszerűsítése összehangolt fellépés segítségével. Ezenkívül rávilágított a szabályozás új, rugalmasabb módszereinek szükségességére is.

4.5 Az EGSZB úgy véli, hogy a szabályozás ezen új eszközei – melyeket támogat ⁽¹²⁾ – a civil társadalomnak a szabályozó intézkedésekben való közvetlenebb és tartósabb részvételét fogják eredményezni, akár az intézményekkel együttműködésben, akár függetlenebb módon (együttműködés és önszabályozás), a 2003. decemberi intézményközi megállapodás rendelkezéseinek megfelelően.

4.6 Ahogy a gazdaság globalizáltabbá válik, és kevésbé függ a gyártástól (a digitális gazdaság és a tudásalapú társadalom, szabadalmi és szerzői jogi kérdések, vállalati pénzügyi ellenőrzések és új pénzügyi eszközök és szolgáltatások ⁽¹³⁾) új, a társadalmi-gazdasági élet szereplőivel létrehozandó partnerségekre lesz igény (például a foglalkoztatási bizottságok és a szociális párbeszéd bizottságainak erőteljesebb mozgósítása, ágazati bizottságok esetleges létrehozása vagy tematikus munkacsoportok révén). Ez szükségessé teszi a hagyományos eljárások és eszközök átgondolását és egyszerűsítését, hogy illeszkedjenek a gyors piaci változásokhoz és igényekhez az innováció és a beruházások, valamint a képzés és a kutatás tekintetében.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Bizottság Fehér könyve az európai kormányzásról, COM (2001) 428 final.

⁽¹¹⁾ Az Európai Bizottság *Európai kormányzás: jobb törvényalkotás* (COM(2002)275) és *Ákcióterv a szabályozói környezet egyszerűsítéséről és javításáról* (COM(2002) 278, 2002. 02.06.) című közleményében válaszolt a Tanács kérésére.

⁽¹²⁾ Lásd az EGSZB által 2005. februárjában elfogadott információs jelentést „Az önszabályozás és az együttszabályozás jelenlegi helyzete az egységes piacon” (CESE 1182/2004 fin 2005. február 10.)

⁽¹³⁾ A Lámfalussy eljárás példája a pénzügyi piacok szabályozásában.

4.7 Az Európai Bizottság az évente közzétett menetrendnek megfelelően gyakorolja a konzultációs eljárást és végez hatáértékeléseket, melyeknek középpontjában a költség-haszon elemzés áll, egyéb eszközökkel kiegészítve, mint például a több-tényezős elemzés. Az EGSZB véleménye szerint a költség-haszon elemzés önmagában nem igazán ideális minden területre és a jogalkotás minden eredményére (pl. közegészségügy, környezet). Ugyanis az alapjogok végrehajtása vagy a közérdek figyelembevétele olyan körülmények, amelyeket nagyon nehéz a költség-haszon elv alapján értékelni, bizonyos projektek esetében viszont ezeket is vizsgálni kell.

4.8 A fellépésnek keretet adó, a közösségi vívmányok egyszerűsítéséről és aktualizálásáról szóló közlemény mellett⁽¹⁴⁾ két specifikusabb kezdeményezés indult. Az egyik a mezőgazdasági⁽¹⁵⁾ és 2004 óta a halászati⁽¹⁶⁾ jogalkotásról, mely két terület különösen összetett, és gyors változáson megy át; a másik a belső piaci program jogszabályainak egyszerűsítése (SLIM), amely 1996 óta működött, és biztató, bár rész-eredményekkel szolgált, annak ellenére, hogy a Tanács és a Parlament kevésbé kísérte figyelemmel és azóta meglehetősen elhanyagolta⁽¹⁷⁾.

4.9 A 2003. december 16-án az Európai Bizottság, a Parlament és a Tanács között létrejött intézményközi megállapodás⁽¹⁸⁾ kimondja, hogy az intézményekben új megközelítést kell kialakítani a jogalkotási funkció vonatkozásában; ezen kívül több teret biztosít a szerződés, az együttszabályozás és az önszabályozás számára is. Az EGSZB elfogadott egy az ezen a megállapodáson alapuló véleményt az egyszerűsítés tárgyában⁽¹⁹⁾, illetve a már említett információs jelentést a szabályozás alternatív formáinak témakörében⁽²⁰⁾. Ezt megelőzően az EGSZB figyelmét főként a SLIM tevékenységének szentelte. Az intézményközi megállapodás végrehajtása során különös tekintettel kell lenni a KKV-kra és az Európai Kisvállalkozások Chartájára is.

4.10 Néha elhangzik, hogy a tagállamokban alkalmazandó jogszabályok több mint fele uniós eredetű. 2000-ben, a kormányzással kapcsolatos előkészítő munka éppen folyamán azt állították, hogy a közösségi vívmányok összesen 80 000 oldalnyi szöveget tesznek ki; újabb értékelések szerint az előrehaladás ma szerényebb mértékű, s az új belső joganyagnak mintegy 10 %-át teszi ki.

4.11 Mindenesetre, a jogalkotás költséget jelent annak előkészítése, átalakítása és végrehajtása során, nem csak az Európai Unió és tagállamai számára, hanem a vállalkozásoknak és a magánszemélyeknek is, akikkel szemben elvárás, hogy ismerjék és betartsák a törvényeket, valamint kövessék a meghatározott közigazgatási eljárásokat (*compliance costs* – *betartatás költsége*).

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 71 final, 2003.02.11

⁽¹⁵⁾ COM(2001) 48 final, jelentés a mezőgazdasági szabályozás egyszerűsítéséről

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 820 final, 2004.12.15.

⁽¹⁷⁾ A SLIM program csak a belső piacot érintette; jelenleg a Bizottság egy minden ágazatra kiterjedő horizontális módszer létrehozását tervezi, melynek kiadása 2005. októberére várható.

⁽¹⁸⁾ HL C 321. szám, 2003.12.31.

⁽¹⁹⁾ HL C 112, 2004. 04. 30., 4. o.

⁽²⁰⁾ CdR 1182/2004 fin;

4.12 A jogszabályok kidolgozásának és betartatásának költségét ugyanolyan nehéz megbecsülni, mint a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási és bürokratikus jelentőséget, de egyre fokozódik a kritika, különösen a vállalkozások részéről, a jogszabályok nyomában járó – néha szükségtelen – követelmények, nehézségek, akadályok és eljárások miatt, melyek sokak szerint komolyan gátolják az európai versenyképességet; ezeket az aggodalmakat osztja a Tanács és az Európai Bizottság is. A jogalkotás minőségére vonatkozó objektív megközelítés kialakítása érdekében ezeket a költségeket értékelni kellene. Az OECD becslései szerint a szabályozás végrehajtásának költsége az európai GDP 3–4 %-át teszi ki⁽²¹⁾.

4.13 Ám ha kizárólag a jogszabályok betartatásának költségére és annak a jogi aktusok versenyképességre gyakorolt hatására összpontosítunk, csak egy – jóllehet elég jelentős, de nem az egyetlen, és talán nem is a legfontosabb – szempontot vizsgálunk⁽²²⁾ Ettől függetlenül lehetséges lenne a legjobb jogszabályokon alapuló megközelítés kialakítása; amely azt jelentené, hogy a legjobb jogszabályok azok, melyek esetében a célkitűzések eléréséhez minimális végrehajtási és betartatási költségre van szükség; ez a Mandelkern-jelentés egyik javaslata, melynek megvalósítását az EGSZB üdvözlőné, legalább kísérleti alapon, a vállalkozásokat, és különösen a KKV-ket érintő javaslatok tekintetében. Az Európai Bizottság az általa kidolgozott megközelítésben már figyelembe veszi az adminisztratív költségeket, jelenleg kísérleti projektet dolgoz ki ezek modellezésére (*EU Net Admin. Costs* – modell).

4.14 A jogalkotás politikai tevékenység, amely az európai intézményekben és kormányokon túl kihatással van a szervezett civil társadalomra és minden európai polgárra. Sok kritika éri az európai jogalkotási folyamatot homályossága és összetettsége miatt; az adott irányelv nemzeti jogba való átültetése során történő – gyakran szükségtelen, az eredeti irányelv által nem igényelt – követelmények és eljárások steril bevezetését; azt, hogy gyakran olyan követelményeket állít fel, amelyek nem is szerepelnek az irányelvben, illetve olyan bonyolult adminisztratív eljárásokat hoz létre, amelyek megsokszorozzák az akadályokat, a hivatali munkát és a költségeket azok számára, akiknek meg kell felelniük a jogszabályoknak. A nem-kormányzati szervezetek és a szociális partnerek gyakran panaszkodnak az előzetes konzultációs eljárások formális jellegére és korlátjaira, pedig ezek nagy arányú és költséges idő és szakértelem ráfordítást igényelnek.

4.15 Akadnak problémák az intézményi arculat, a kormányzás és a demokrácia terén az intézményekben és a tagállamokban egyaránt: mivel Európa és az európai intézmények arculata forog kockán, az intézményeknek gyors és hatékony megoldást kell találniuk, csakúgy, mint a növekedés, a foglalkoztatottság és a versenyképesség által felvetett kihívásokra. A tagállamoknak is fontolóra kell venniük az állam és közigazgatásának reformját, mivel a kritika rájuk is vonatkozik, és részvételük a felelősségteljesebb globális kormányzásban elengedhetetlen.

⁽²¹⁾ Az IMF szerint ez az érték a GDP 3 %-a; a Szövetségi Tervezési Hivatal által 2000-ben végzett tanulmány szerint ez az érték 2,6 % Belgiumban. Ezzel szemben, a Jobb szabályozásért munkacsoport „A több kevesebb” című jelentése (2005. március) Angliában a GDP 10–12 %-a közé teszi ezt az értéket, amely összköltségnek 30 %-a az adminisztratív kiadásokat fedezi.

⁽²²⁾ A jogalkotás elmaradása is költségekkel jár, bár nem képezi hatáértékelés tárgyát. Az Európai Bizottság nemrég kiadott dokumentuma (staff paper) a lisszaboni stratégia iránymutatásai alkalmazásának elmaradásából eredő költségeket vizsgálja.

4.16 Ez közvetlen hatással van az európai gondolat és az EU integrációjának előmenetelére, különösen egy olyan pillanatban, amikor az Alkotmány szerződés tervezetéről szóló politikai vita áll a nyilvánosság figyelmének középpontjában; teljesíteniünk kell a polgárok azon elvárásait, melyek pontosabb, egyszerűbb és jobb minőségű közösségi jogalkotásra, valamint a végrehajtás közigazgatásra és vállalkozásokra háruló bürokratikus terhének átértékelésére vonatkoznak.

II. A KÖZÖSSÉGI JOGALKOTÁS MINŐSÉGÉNEK JAVÍTÁSA

5. Az *acquis* egyszerűsítése

5.1 az Európai Bizottság 2003. februárjában indította az a keretrendelt, amely a közösségi joganyag mennyiségének csökkentését, a jogszabályok jobb elérhetőségét és a jelenlegi jogszabályok egyszerűsítését tűzte ki célul. Ennek keretében nem végleges egyszerűsítési programot hozott létre, és körülbelül harminc, a gazdasági szereplők, a polgárok és a tagállami adminisztráció számára hatással bíró egyszerűsítésre vonatkozó kezdeményezést dolgozott ki. Pillanatnyilag még mindig tizenöt jogszabály-javaslat elfogadása vár a jogalkotóra.

5.2 Az EGSZB érdeklődéssel várja az Európai Bizottság egyszerűsítési programjának 2005. októberére ígért új változatát. Az új fázisban az Európai Bizottságnak figyelembe kellene venni az érdekelt felek véleményét (lásd a 2005. június 1-jén kezdődött nyílt konzultációt az EUROPA honlapon), valamint belefoglalnia a programba az ágazati megközelítést.

5.3 Az EGSZB emlékeztet a 2003. decemberében elfogadott, „Jobb jogalkotás” című intézményközi megállapodás végrehajtásának fontosságára, különösen annak 36. cikkére, amely a Tanács és az Európai Parlament munkamódszereire vonatkozik az egyszerűsítési javaslatok vizsgálata szempontjából.

5.4 Az egyszerűsítés szempontjából elengedhetetlen egységes szerkezetbe foglalásnak kellene hivatalosan a szétszórt jogszabályok helyébe lépnie, melyeket ilyen módon gyűjtenek és hangolnak össze. A korábbi jogszabályokat hatályon kívül kell helyezni, ezzel egyértelmű jogbiztonságot adva az egységes szerkezetbe foglalt változatoknak, a jogszabály által érintettek elvárásainak megfelelően. Ehhez arra van szükség, hogy az egységes szerkezetbe foglalt szövegeket a jogalkotó hatóságok hivatalosan is elfogadják, szemben az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala által végzett egységesítéssel, amely technikai jellegű, és bár a jogszabályokat valóban könnyebben érthetővé teszi, nem szolgál a jogbiztonság azonos garanciáival. A technikai egységesítés gyakorlatilag előkészíti az utat a jogi egységes szerkezetbe foglalás számára.

5.5 Az egységes szerkezetbe foglalt jogi területnek viszonylag teljesnek és stabilnak kell lennie, ha az egységes szerkezetbe foglalás a jogszabályok megváltoztatása nélkül történik; néhány területen egyéb formában végrehajtott egységes szerkezetbe foglalás is végezhető, ha az adott jogszabály részleges átdolgozása vált szükségessé.

5.6 Ha egy jogi rendelkezés egynél több szövegben is előfordul, akkor egyaránt bele kell foglalni a fő jogszabályba és

– egy speciális nyomdai formátumban – a kiegészítő szövegekbe is, hivatkozással a fő szövegrészre.

5.7 Ha az egységes szerkezetbe foglalás belső ellentmondásokat tár fel, mint például szövegenként változó meghatározások vagy megfogalmazás, akkor az egységes szerkezetbe foglalt szöveget kiváltó, teljesen átfogalmazott szöveget kell a lehető leggyorsabban a jogalkotó hatóságok elé terjeszteni.

5.8 A hatályon kívül helyezés, illetve az egységesítés esetleges hibáit ki kell javítani, és minél előbb nyilvánosságra kell hozni.

5.9 Az egységes szerkezetbe foglalás meglehetősen hatékony eszköze az egyszerűsítésnek, nyilvánvalóvá válik általa az esetleges kodifikáció vagy a jogszabályok felülvizsgálatának igénye, a joganyag tisztázása és koherenciája érdekében; megkönnyítve ezáltal a hatályban lévő jogszabályokhoz való hozzáférést is.

5.10 Az EURlex weboldalnak hozzáférést kell biztosítani minden alkalmazható jogszabályhoz, a hatályban lévő jogra vonatkozó kodifikált és egységes szerkezetbe foglalt szövegeknek pedig folyamatosan jelen kell lenniük az EURlex-ben.

5.11 Egy bizonyos idő után a hatályban lévő jogi szövegek nehezen elérhetővé válnak a Hivatalos Lap hozzáférési módja miatt; ez akadályozhatja az *acquis* alapos ismeretét, tehát ezt a technikai problémát meg kell oldani.

6. Az EGSZB által a jobb jogalkotás érdekében javasolt módszerek

6.1 A PRElex weboldalnak hozzáférést kellene biztosítani minden előkészületben lévő jogszabályhoz, ez utóbbiakat a megfelelő összefüggésben mutatva (a jogszabály szövegét értékelésnek, konzultációnak, tanulmányoknak és magyarázatoknak kell kísérnie); ha az előkészületben lévő jogszabály más irányelvekre vagy szabályokra hivatkozik, hiperlinkkel elérhetővé kell tenni az adott dokumentumot, függetlenül a Hivatalos Lapban történt közzététel időpontjától.

6.2 Minden olyan korábbi normát, amely ellentmond egy új jogszabálynak, hatályon kívül kell helyezni vagy módosítani kell.

6.3 Ezen módszerek többsége már létezik és használatban is van, de közülük néhány további fejlesztést igényel. Szóba jöhetnek más módszerek vagy igazítások is, de átfogó végrehajtásuk nem róhat felesleges terhet vagy késedelmet a már egyébként is komplikált tervezési folyamatra, különösen, mivel az Alkotmány szerződés az együttdöntést minősítené általános jogalkotási eljárásá.

6.4 Ennek megfelelően, az Európai Bizottság két testület létrehozását javasolja (COM(2005/097):

– Egy magas szintű nemzeti szakértőkből álló, szabályozással foglalkozó csoportot, amely a „Jobb jogalkotás” program végrehajtásában segít; és

– egy tudományos szakértőkből álló hálózatot, ami eseti alapon, főként metodológiai kérdésekben nyilvánítana véleményt (például hatásértékelések készítésével).

6.5 Az Európai Bizottság jelenleg is igénybe vesz ehhez hasonló szakértői segítséget a jogalkotási munka során, a további tapasztalat majd megmutatja, hogy ez a fajta formalizált eljárás milyen többlettel szolgál majd a jelenlegi gyakorlathoz képest.

7. A jogszabályok tervezését megelőzően

- a) a jogszabály célját meg kell határozni az elsődleges jog és a meglévő jogszabályok alapján, ideértve az Európai Bíróság (EB) esetjogát is a vonatkozó területeken; meg kell vizsgálni, hogy mi a tervezett célkitűzés elérésének legjobb módja, ugyanakkor el kell kerülni a jogalkotási inflációt az arányosság és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával;
- b) a célkitűzéseket fontossági sorrendbe kell állítani, és a prioritásokat ágazati vagy horizontális intézkedések segítségével kell meghatározni; meg kell határozni a Tanács szerepe a folyamatban; meg kell vizsgálni a jogalkotás szükségességét, ha a szerződések vagy a származtatott jog nem biztosítja a megfelelő eszközöket az adott célkitűzés eléréséhez;
- c) középtávú tervet (ütemezés, munkaterv) kell készíteni a célkitűzések megvalósítására, új partnerségek felhasználásával;
- d) dönteni kell a célkitűzés elérése érdekében leginkább megfelelő jogi aktusról vagy aktusokról: irányelv (keret-törvény), rendelet (törvény), egyszerűsítés (az új és a már meglévő törvények integrációja, jogi fogalmak és meghatározások egységesítése, a változások szisztematikus konszolidációja a korábbi szöveggel, egységes szerkezetbe foglalás: a széttördelt jogszabályok átdolgozott és egyszerűsített jogi eszközzé való egyesítése), vagy alternatív módszerek alkalmazása a szabályozásban (együttdöntés, együttszabályozás, felügyelt vagy nem felügyelt önszabályozás, szerződéses szabályozás); az egyszerűsítésre és pontosításra való törekvést bele kell építeni minden egyes új jogalkotási eljárásba;
- e) a kizárólag pénzügyi szempontokból végzett költség-haszon elemzésen túlmutató előzetes hatástanulmányokat kell alkalmazni, különösen azokon a területeken, melyeket nehéz ilyen módon meghatározni (pl. környezettel kapcsolatos intézkedések: a közegészségre, a biodiverzításra, a víz vagy a levegő minőségére gyakorolt hatás; szociális intézkedések: részvétel, élet és munkakörülmények és ezek várható kihatása a gazdasági termelékenységére, a hatékonyságra és a társadalmi jólétre); az átfogó hatásnak pozitívnak kell lennie a közérdek, illetve az általános érdek szempontjából (a szociális és gazdasági jogosultságok hatékonysága például), ám a végrehajtási eljárás során a legmesszebbmenőkig el kell kerülni a túlzott korlátozásokat, az aránytalanul magas végrehajtási költséget (betartatás költsége) vagy a kitűzött célokkal arányban nem álló ellenőrzéseket és rendelkezéseket, amennyiben pénzügyi számítás is szükséges, az bizonyos, elsőbbséget élvező politikai célok tekintetében relativizálható;

f) részvételen alapuló demokrácia: a szabályozás alternatív módozatainak alkalmazása, amelyekben közvetlenül részt vesznek a jogszabály által érintettek; a jogi eszközök esetében főleg a legközvetlenebbül érintett civil társadalmi résztvevőket bevonó konzultáció hatékony és a megfelelő mértékű alkalmazása, mind közvetlenül, mind pedig képviselői szervezeteiken keresztül, lehetőleg feltáró vélemény igénylésével az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságtól vagy a Régiók Bizottságától; zöld könyvek és fehér könyvek, mint az előkészítés eszközeinek alkalmazása, valamint széles körben folytatott konzultáció a civil szervezetekkel és intézményekkel, partnerségek létrehozása a civil társadalmi szervezetekkel, kommunikációs módszerek alkalmazása a célkitűzések és a tervezett eszközök tartalmának elmagyarázására.

8. A jogszabálytervezet kidolgozása az EGSZB szerint

8.1 Hatástanulmány:

8.1.1 Az EGSZB tudomásul veszi az Európai Bizottság hatásvizsgálatra vonatkozó, 2005. június 15. óta működőképes belső iránymutatásait.

8.1.2 Az előzetes hatástanulmányt, az adott célkitűzés hatáskörének és komplexitásának megfelelően, először a jogszabályt bevezető európai bizottsági főigazgatóság humán erőforrásaira és meglévő kompetenciájára támaszkodva kell elvégezni, a már meglévő szakértői bizottságok támogatásával, rögtön a jogszabállyal elérni kívánt cél politikai meghatározását követően. Ez lenne tehát az értékelés első megközelítése.

8.1.3 Az alkalmazott módszert és a kritériumokat lehet egységesíteni, de hozzá kell igazítani az egyes főigazgatóságok és az adott tervezet követelményeihez. Ebben a szakaszban mérlegelni lehet bizonyos, a leginkább érintett képviselői szervezetekkel és nemzeti szakértőkkel folytatott konzultáció lehetőségét az alkalmazás szabályairól, a célkitűzésekről, az eszköz jellegéről és a várható hatásról, természetesen a nyílt konzultáció elvének sérelme nélkül.

8.1.4 Amit az EGSZB „előzetes hatástanulmánynak”⁽²³⁾ nevez, később finomítható, akár az intézményen belül, akár független külső szakértők, vagy nemzeti szakértők segítségével –ahogy az az Európai Bizottság modelljében is szerepel.⁽²⁴⁾

8.1.5 Az EGSZB ragaszkodik ahhoz, hogy a hatáselemzések kiegyenlítettten kezeljék a lisszaboni stratégia három – gazdasági, szociális és környezeti – dimenzióját.

⁽²³⁾ Az EGSZB és az Európai Bizottság terminológiája közti különbség – amit az Európai Bizottság „hatásvizsgálatnak” nevez, az az EGSZB szóhasználatában „előzetes hatásvizsgálat” – mutatja az EGSZB által alkalmazott módszertan különbözőségét.

⁽²⁴⁾ COM(2005) 97 final, 2005.03.16.

8.1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy a jogszabályok kidolgozási és végrehajtási folyamatának középpontjába a hatástanulmányt kell állítani; ezeket a tanulmányokat nem szabad kötelező vagy többletérték nélküli adminisztratív feladatnak tekinteni.

8.1.7 Az EGSZB hatástanulmány elkészítését sürgeti legalább minden olyan jogalkotási tervezet esetében, amely a vállalatokat vagy a dolgozókat érinti a gazdaság különböző ágazataiban, valamint minden, az együttdöntési eljárás alapján hozott jogszabály esetében. Meg kell indokolni, miért esett a választás jogi eszközre vagy egy esetleges alternatív megoldásra (együtt-szabályozás, szerződés, önszabályozás) a jogi vagy adminisztrációs egyszerűsítés szempontjából, illetve amint azt a jobb jogalkotásra vonatkozó, 2003. decemberi intézményközi megállapodás is előírja. Mindemellett a hatástanulmány eredményei önmagukban nem indokolják kellőképpen egy új jogszabályjavaslat kibocsátását.

8.2 Konzultáció és kidolgozás

8.2.1 A következő szakasz, a jogszabály tulajdonképpeni megfogalmazása ugyancsak házon belül történne, az Európai Bizottság munkamódszereinek, különösen a fogalmazási útmutatónak megfelelően, melynek finomításában az Európai Bizottság jogi szakértőinek bizottsága nyújt segítséget. A kidolgozási szakaszban bizonyos lehetőségeket nyitva kellene hagynia; a konzultációs szakasz célja még nem a végleges szöveg létrehozása, hanem az érdekelt felek véleményének feltérképezése a különböző politikai lehetőségeket illetően.

8.2.2 Ettől a ponttól kezdődően a különböző jelentőséggel bíró tervezeteket az EU konzultatív szervei elé terjesztik; ugyanúgy, mint a zöld és fehér könyvek esetében, így például a helyi önkormányzatokat és közigazgatást képviselő Régiók Bizottsága és a szervezett civil társadalmat képviselő EGSZB felkérhető feltáró vélemény megfogalmazására a jogszabálytervezetekről, például a következő területek vonatkozásában: belső piac, gazdaság, vállalkozások, világkereskedelem, külkapcsolatok, környezet, szociális kérdések és bevándorlás, fogyasztás és a mezőgazdasági törvények reformja. A véleménynek mérlegelnie kellene az előzetes hatástanulmányt csakúgy, mint a kitévő célokat és az azok megvalósítására szolgáló eszközöket is.

8.2.3 A már részletesen kidolgozott, és kezdeti tárgyalásokon is túljutott szövegekről megfogalmazott vélemények túl későn születnek meg ahhoz, hogy jelentős hatást gyakorolhassanak a szöveg általános szerkezetére; az EGSZB és az RB szakértelmét tehát már ezt megelőzően sokkal konstruktívabb módon lehetne a jobb jogalkotás szolgálatába állítani, így hatékonyabban járulhatna hozzá, hogy a jogszabályok könnyebben érthetőek és elfogadhatóbbak legyenek az érintettek számára.

8.2.4 Ebben a szakaszban az érdekelt felekkel, az intézményekkel és szervezetekkel, továbbá a nemzeti és helyi intézményekkel közvetlen konzultációt kell folytatni hagyományos

(meghallgatás, konferencia, felkérés véleményalkotásra) és elektronikus (e-mail, az adott főigazgatóság honlapján elhelyezett kérdőívek) eszközök segítségével. A konzultatív szervek, a velük aláírt jegyzőkönyvek értelmében, bizonyos konzultációs eljárásokat szervezhetnek: ezt a gyakorlatot tovább kellene fejleszteni.

8.2.5 Ahhoz, hogy egy közösségi weboldalon nyílt konzultációs eljárást lehessen indítani, az erre alkalmas kommunikációs eszközök megléte és megfelelő nyilvánosság szükséges. Csak így biztosítható, hogy a jogszabálytervezet, annak jellege, nagyvonalakban a tartalma és maga a weboldal is a jogszabálytervezet által érintett lehető legnagyobb számú polgár, társadalmi-gazdasági szereplő, vállalkozás és helyi hatóság számára ismert legyen. Erdemes lenne továbbá olyan, az európai és nemzeti szervezeteket, a nemzeti és regionális GSZT-eket, valamint a helyi hatóságokat is tartalmazó évkönyvet létrehozni, ami alapján könnyen, elektronikus úton lehetne őket a konzultációról értesíteni. Ugyanezen az alapon lehetne az általános, illetve a szakmai sajtót is értesíteni az információ szélesebb körű terjesztése érdekében.

8.2.6 A konzultációkról szóló objektív összefoglalót a válaszokkal együtt nyilvánosságra kell hozni a folyamat végén, az Európai Bizottság weboldalán: az összefoglalónak elfogulatlannak kell lennie, és el kell kerülnie, hogy az Európai Bizottság eredeti terveit helyezze előtérbe. Fontos az is, hogy ne engedjen a lobbik nyomásának, annak érdekében, hogy a közérdek érvényesüljön az egyéni érdekek felett, valamint, hogy a gyakorlati megfontolások, és ne az ideológiai szempontok domináljanak.

8.2.7 Másként súlyos problémák léphetnek fel, amelyeket a későbbiekben igen nehéz lesz megoldani. Erre példa a két kikötői javaslatcsomag (nem történt hatásvizsgálat, hiányoztak a hivatkozások a tagállamok által ratifikált ILO nemzetközi tengerészeti megállapodásra), a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelvre tett javaslat (a harmonizáció hiánya) vagy a számítógép által megvalósított találmányokról szóló irányelvre tett javaslat (amely komoly jogi tévedéseket tartalmazott és bizonytalanságot okozott, ezért az EGSZB fenntartásokkal élt ellene, és melyet végül az Európai Parlament második olvasatban elutasított⁽²⁵⁾).

8.2.8 A közösségi jogszabályok végrehajtásáért leginkább felelős, nemzeti hatóságokra gyakorolt hatás tekintetében tanácsos lenne a már sok országban elfogadott módszer alkalmazása, melynek keretében kapcsolatot alakítanak ki a főigazgatóságok, illetve a minisztériumok és állami hatóságok megfelelő osztályai között (beleértve ebbe a jogi és az érintett technikai igazgatóságokat is). Tervbe kell venni a belső hatástanulmányok eljárásainak értékelését (teljesítményértékelés) és az együttműködést annak érdekében, hogy összehasonlítható kritériumokat lehessen megállapítani, mégpedig a jogszabály által érintettek szempontjainak figyelembe vételével.

⁽²⁵⁾ HL C 61 2003.03.14., (HL C 294., 2005.11.25.)

8.2.9 A jogszabály minőségének és hatásának megállapítására vonatkozó kritériumoknak egyszerűnek kell lenniük, mint például a Mandelkern-jelentésben⁽²⁶⁾ javasoltak, és a lehető legjobban ki kell aknázniuk a már meglévő európai és nemzeti statisztikai forrásokat, valamint a felügyeleti vagy ellenőrző szolgálatok szakértelmét. A jogszabályok betartatásában és ellenőrzésében részt vevőkkel, akik azok gyakorlati alkalmazásáról gondoskodnak, ugyancsak konzultálni kell. Az információk igényeket, és ha szükséges, a további képzési vagy munkaerőfelvételi/átcsoportosítási követelményeket szintén mérlegelni kell a hatékony gyakorlati végrehajtás érdekében.

8.2.10 Figyelembe véve az adott területen már meglévő jogszabályokat, meg kell határozni – minden egyes szinten – amennyire pontosan csak lehetséges, a végrehajtás költségét és a technikai előfeltételeket. Ilyen módon jobban érthetővé válnak a tervezett jogszabály hatásának különböző aspektusai, és minimálisra csökkenthető a végrehajtás költsége.

8.2.11 Az Európai Bizottságon belül felállított, hatástanulmánnyal foglalkozó tudományos hálózatnak alkalma lesz a jelenleg használt módszertan finomítására, ezzel növelve annak hatékonyságát. Ezenkívül esetlegesen elemeznie kell majd a hozzá benyújtott javaslatokhoz, és az azokhoz előterjesztett módosításokhoz kapcsolódó speciális hatástanulmányokat; ezek az elemzések ugyanakkor hozzájárulnak majd a legalkalmasabb kritériumok és értékelési módszerek meghatározásához, mind az adott, speciális területeken, mind pedig általánosságban, a jövőre nézve.

8.2.12 Minden javaslat esetében tervezésre van szükség a különböző szakaszok megállapításához, valamint egy olyan időkeret felállításához, ami elfogadható a jogszabály előkészítéséhez, figyelembe véve a sürgős kérdéseket és az időkorlátokat.

8.2.13 Lehetőséget kell biztosítani a le nem zárt, vagy nem elégséges hatástanulmányok felülvizsgálatára, amennyiben erre szükség van, külső szakértők igénybe vételével. Az Európai Parlament nemrégiben egészítette ki OEIL⁽²⁷⁾ weblapját egy új résszel a hatástanulmányokról. Ez kiegészítheti, és ahol szükséges, bírálhatja az Európai Bizottság publikációit (a menetrend és az összes, 2005-ben az Európai Bíróság által előterjesztésre kerülő együtdöntési eljárás specifikus értékelése).

8.2.14 Ilyen módon lehetséges lesz a jogszabálytervezet, a hatástanulmány⁽²⁸⁾, a pénzügyi kimutatás és a feltáró anyag véglegesítése, hogy a felhasználók, jogi szakemberek és a közösségi és nemzeti jogalkotó hatóságok megismerhessék – az alkalmazott jogi fogalmak pontosságának feláldozása nélkül, amennyire csak lehet egyszerű összefüggésekben – a jogszabályi javaslat célkitűzését, hatókörét és gyakorlati következményeit. A jogszabályok „minőségvizsgálatát” ebben a szakaszban kellene elvégezni, ennek a gyakorlati megoldása még várta magára.

⁽²⁶⁾ Költségmutatók kidolgozása a felhasználók és a közigazgatás szempontjából a jogszabályok homogén csoportjaira vonatkozólag; korlátozott számú rubrika használata: komplexitás, a jogszabály terjedelme, utalás más jogszabályokra, a felhasználókra és bevallást adó harmadik személyekre vonatkozó bevallási kötelezettségek száma és jelentősége, a rendelkezéssel kapcsolatos ügyvitelhez szükséges munkatársak száma, a kialakuló jogviták jelentősége.

⁽²⁷⁾ Jogalkotási megfigyelő (<http://www.europarl.eu.int/oeil/>); a „hatástanulmányok” oldal jelenleg meg kialakítás alatt van.

⁽²⁸⁾ Az Európai Bizottságnak már lehetősége van arra, hogy naprakészen tartsa a hatástanulmányt az új, vagy korábban nem rendelkezésre álló információk alapján.

8.2.15 A jogalkotói hatóságoknak, közösségi és nemzeti tanácsadó szervezeteknek és a jogszabályok alkalmazásáért és ellenőrzéséért felelős helyi szervezeteknek szóló európai bizottsági közleménynek mindezeket az elemeket tartalmaznia kellene.

8.2.16 Amint az eszközt megválasztották, alkalmazásának hatókörét a lehető legpontosabban és félreérthetetlenül kell meghatározni. Lényeges szétválasztani azokat a kérdéseket, amelyeket a javasolt eszközzel (irányelv) és amelyeket egy másik eszközzel (rendelet) lehet legjobban megoldani, illetve amelyekhez megfelelőbb a szabályozás valamely alternatív módszere.

8.2.17 A megfogalmazásnak pontosnak és félreérthetetlennek kell lennie, valamint a jogi alapon kívül kifejezetten hivatkozni kell a szerződések más vonatkozó cikkeire és a korábbi jogszabályra; pusztán az EU Hivatalos Lapjára utaló hivatkozás nem elegendő. A hivatkozott jogi eszköz teljes címét idézni kell, és röviden össze kell foglalni annak tartalmát, ezáltal megkönnyítve a jogszabály megértését a felhasználók számára, hogy az ne csak a szakosodott jogászok számára részletes elemzést követően legyen érthető. Egy felesleges szóáradatot mellőző, jól megfogalmazott preambulum különösen fontos a jogszabály tartalmának és céljainak pontos és egyértelmű meghatározásában.

8.2.18 A jogszabály későbbi változtatásait bele lehetne építeni magába a jogszabályba (az Európai Bizottság jelentése szerint például akkor is, amikor az új törvény már egy bizonyos idő óta hatályban van – már bevett gyakorlat – vagy, ami még ennél is jobb, egy kötelező felülvizsgálati záradék („megszünteti záradék”) beiktatásával, amely pl. egy három éves időszak⁽²⁹⁾ után alkalmazandó). Ehhez egy olyan tájékoztatósi vagy visszajelzési rendszerre van szükség, amely a civil társadalomtól érkező információkon és javaslatokon alapul, és amely erre a célra kialakított EU-kapcsolattal bír (egyetlen EU-kapcsolattartó pont a tagállamok EU-képviseleti irodáiban, vagy maga a jogszabályért felelős európai bizottsági osztály).

8.2.19 Az Európai Bizottságnak a felülvizsgálati záradék alkalmazásakor vagy változtatásokat, illetve kezdeményezéseket kellene javasolnia egy meghatározott határidőn belül, vagy – ugyanezen határidőn belül – meg kellene indokolnia, hogy véleménye szerint miért nincs szükség változtatásra.

8.2.20 A jogszabályok minőségét felügyelő, illetve azok helytállóságát meghatározó európai ügynökség felállítását javasolják egyes think-tank szervezetek. Egy változtatási jogkörrel felruházott felsőbb hatóság létrehozása a jogszabályok felügyeletére aránytalan lenne, és ellentmondana a szerződések szövegeinek és szellemének. Ez aláásná az Európai Bizottság kezdeményezési hatáskörét és feladatát. Mindenesetre, az EGSZB nem támogatja egy ilyen jellegű „szuper-ügynökség” létrehozását az Európai Bizottság kezdeményezési hatáskörének felügyelete céljából. E helyett, az EGSZB inkább az *ex ante* konzultációs folyamatnak, az előzetes hatástanulmányok minőségének, és az *ex post* konzultációs folyamatnak a jelentőségét hangsúlyozza.

⁽²⁹⁾ A 2002-ben bemutatott, a szabályozási keretről szóló cselekvési terv [COM(2002) 278] megjelentetése óta az Európai Bizottság – a szabályozási területtől függően – minden jogszabály-javaslatba beépít egy felülvizsgálati záradékot. A szöveg elfogadásakor a jogalkotónak meg kellene tartania ezt a rendelkezést.

8.2.21 Mivel az általános jogalkotási eljárással összevetve a jogalkotó bizottságok és szabályozó ügynökségek munkamódszerei kevésbé átláthatók, az autonóm és delegált szabályozói hatásköröket ugyancsak vizsgálat alá kell vetni. A jogalkotó hatóságoknak képesnek kell lenniük ezen hatáskörök gyakorlásának felügyeletére. Ezenkívül, a szociális partnereknek is képviseltetniük kellene magukat az ügynökségek végrehajtó szerveiben.

8.2.22 Alkalmanként az Unió hivatalos nyelveire való fordítás okoz problémákat. A bővítések figyelembevételével az Európai Bizottság jogász-nyelvészeinek számát növelni, és szakértelmét fokozni kell. A jogszabálytervezetek kidolgozásában és az egyszerűsítési programban részt vevő tisztviselők jogszabályok tervezésére és értékelésére irányuló szakértelmét belsőleg fejleszteni kell, és a jövőbeli európai és nemzeti tisztviselők nemzeti, egyetemi szintű jogi képzésén belül meg kell erősíteni. Bizonyos egyetemek már kínálják ezt a fajta képzést és kutatásokat végeznek ezen a területen – az ő szakértelmük jól hasznosítható.

8.2.23 Az Európai Bizottságnál működő, vagy a hozzá tartozó *ad hoc* szakértői bizottságoknak javaslatokat kell tenniük – még a kezdeményezés közzététele előtt – a dokumentumok tartalmának és megfogalmazásának érthetőségére, következetességére és helyénvalóságára vonatkozóan, valamint az alkalmazott jogi koncepciók következetessége tekintetében, a már hatályban lévő jogszabályok fényében. Az Európai Bizottság már kidolgozott egy közös gyakorlati útmutatót az intézményekben a jogszabályok megfogalmazásában közreműködők számára, annak érdekében, hogy a jogszabályok és az alkalmazott jogi elképzelések és fogalmak egységességét és következetességét fenntartsa; ezeket a fogalmazási kívánalmakat helyesen kell alkalmazni.

8.2.24 A jogalkotás minősége jelentősen függ a hatástanulmánytól és az előzetes konzultációs folyamattól, amelyek valószínűleg gátat szabnak a kezdeti tervezethez képest túlzottan sok, vagy túlzottan széleskörű módosításoknak. A módosítások minősége is befolyásolhatja a végső szöveg minőségét. Ha a konszenzusos módosítások félreérthetők, csak azért, hogy így mindenki elégedett legyen, a jogszabály hatékonyságát és pontosságát hátrányos módon befolyásolják. A terminológiai bizottság (jogász-nyelvészek és szakértők) segítséget nyújthatna az Európai Bizottságnak a javasolt változtatások átfogalmazásában annak érdekében, hogy a pontosság és következetesség megmaradjon a módosításokon belül is, és ezáltal az Európai Bizottság, újbóli átolvasásukat követően, elfogadhassa azokat.

8.2.25 Az EGSZB érdeklődéssel jegyzi meg, hogy a Bizottság felülvizsgálja a hatásvizsgálati irányelveit, egyértelmű célokat tűzve ki a versenyképesség és a gazdaságpolitika vonatkozásában, vizsgálva egyben azoknak az Alapjogi Chartával való összeférhetőségét is⁽³⁰⁾. Ez a megközelítés teljes mértékben megfelel azoknak, az EGSZB korábbi véleményében kifejtett javaslatainak, amelyek végrehajtását továbbra is figyelemmel kíséri.

8.2.26 Az európai jogalkotó által előterjesztett módosításokról készült hatástanulmányokat is – az Európai Bizottság módszere szerint – figyelembe kellene venni, ha azok alapvető módosítások, ám kerülni kell a feleslegesen meghosszabbított adaptációs eljárásokat. Az EGSZB reméli, hogy a három intéz-

ménynek sikerül a hatástanulmányok területén, a „Jobb jogalkotás” intézményközi megállapodás keretében, együttes módszert kidolgoznia.

9. Az Európai Bíróság hozzájárulása

9.1 Amennyire csak lehetséges, le kell csökkenteni azokat az eseteket, amikor a jogszabályok megértéséhez azok elemzése szükséges. Ettől függetlenül, a jogszabályok bíróság által történő interpretációja, a jogi szakirodalommal és véleményekkel kiegészítve, még mindig elengedhetetlenül fontos a jogszabályok bizonyos speciális esetekben való alkalmazása során akár tagállami, akár uniós szinten. A félreérthető, pontatlan jogszabályok rontják a jogbiztonságot, növelik a költségeket (mivel állandóan ki kell kérni a jogi és technikai szakembereket, vagy akár az Európai Bíróság véleményét), és végrehajtási késedelmeket vagy hibákat okoznak. Az Európai Bíróság így kénytelen a jogalkotó munkáját elvégezni, míg az esetek olyan mértékben felhalmozódnak, ami veszélyezteti a bírósághoz való hozzáférés jogát, de legalábbis az elfogadható időn belüli igazságos tárgyaláshoz való jogot.

9.2 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válaszaiban az Európai Bíróság támogatja a nemzeti törvények egységesítését a közösségi jogrend vonatkozásában, és bizonyos mértékben mérsékeli a közösségi jog homályosságát. Az esetlegesen rossz minőségű jogszabályalkotás azonban arra kényszeríti az Európai Bíróságot, hogy a félreérthető rendelkezések jelentését és jogi hatáskörét tisztázandó jogalkotási határozatokat hozzon, ezáltal mintegy vállalva a csődöt mondott jogalkotó helyettesítését.

9.3 Végezetül, első fokú, szakosodott bíróságokat kellene létrehozni, ezzel lehetővé téve az Európai Bíróság számára, hogy az első döntést a lehető leggyorsabban meghozza, és aztán (másodfokon) gyorsan és hatékonyan végezhesse az esetjog összehangolására és az elsődleges és másodlagos közösségi jog pontosítására irányuló feladatát.

10. A tagállamok szerepe

10.1 A kormányokat és a COREPER-be delegált képviselőket, a Tanács különböző testületeit és a jogalkotói bizottságokat különleges felelősség terheli a jogszabályok megfogalmazása és alkalmazása vonatkozásában, mind úgy, mint jogalkotói hatóságokat és közös végrehajtó hatóságokat az Európai Bizottság mellett, mind pedig a közösségi jog saját nemzeti jogukba való beépítésének és azt követően alkalmazásának tekintetében.

10.2 A jogszabályok végrehajtásába és alkalmazásába bevont tárgyaló felek és minisztériumok még szorosabban együttműködhetnének, már a javaslat kiértékelésének szakaszától kezdve, így a végrehajtó rendelkezések tervezhetők és jobban előkészíthetők lennének, és csökkenne a kidolgozáshoz szükséges idő is.

10.3 Függetlenül attól, hogy a nemzetállam a közösségi intézményrendszer részévé vált, és a szuverenitást bizonyos területeken a Közösségre átruházta, illetve az engedményezett szuverenitást közösen gyakorolják, maga is belső fejlődésen ment keresztül. Többszörös döntéshozatali központok alakultak

⁽³⁰⁾ IP/05/733

ki a decentralizáció következtében, vagy az államigazgatás és minisztériumok szétszóródásával a hatáskörök a helyi vagy regionális önkormányzatokra vagy szabályozói és közigazgatási hatáskörrel bíró független közigazgatási szervekre és ügynökségekre hárultak, ennek költségvetési következményeivel. Az Európai Uniót kívül az államra a szupranacionális jogrend is vonatkozik (melyet elfogadtak, de kötelező is a *pacta sunt servanda* szabály értelmében), a gazdasági kormányzás feletti hatalma bizonyos területeken pedig meggyengült (globalizáció és WTO, egységes piac, privatizáció).

10.4 Az állam és a közigazgatás reformja nem mindig halad a kívánt ütemben, és az átfedésben lévő hatáskörök bizonytalanságot vagy jogi nehézségeket, sérelmeket okoznak a vállalkozások, valamint a jogszabályok betartatásáért felelős állami és önkormányzati hivatalok számára.

10.5 Az állam már nem a jog egyedüli forrása, de maga határozza meg a jogszabályok nemzeti jogba való átültetését, saját közigazgatási módszerei alapján, bár nem mindig egyértelműen megosztva ezt a hatalmat a helyi, illetve az egyéb decentralizált hatóságokkal. Ez néha jelentős eltérésekhez vezet a tagállamok között a jogszabályok és a közösségi követelmények alkalmazásában, mégpedig a szükséges harmonizáció és mindenekelőtt az egységes piac hátrányára, ahol ezek a különbségek a verseny torzulását eredményezhetik.

10.6 Ha tagállamok nem vesznek részt aktívan és elkötelezett módon az európai jogalkotás egyszerűsítésének és tökéletesítésének belső folyamataiban, mind politikai, mind gyakorlati szinten, akkor ez a folyamat nem fogja megfelelő módon figyelembe venni az átlagpolgárok problémáit, és az erőfeszítések végül hiábavalók lesznek. Az egyablakos rendszer, az e-kormányzás, a nyomtatványok egyszerűsítése és egységesítése terén történtek előrelépések, (például a vámügyekben), de még mindig túl lassan. Nem szabad megelégedni a digitális megosztottságról sem, amikor a jogi rendelkezések felhasználók közötti terjesztésének módjáról gondolkodunk.

10.7 Mindazonáltal jelentős számú kormány és parlament ismerte el a jobb jogalkotás és a jobb közigazgatás szükségességét. Gyakran szakosodott szerveket hoztak létre, melyek feladata a kapcsolattartás a civil társadalom bizonyos szektoraival, illetve a kidolgozás vagy végrehajtás alatt álló jogszabályok minőségének biztosítása. A tapasztalatcsere, valamint az alkalmazott feltételek és módszerek jobb harmonizációja érdekében érdemes lenne számba venni ezeket a kísérleteket.

10.8 A nemzeti bíróságok szerepét és az előzetes döntéshozatalra vonatkozó megkereséseiket ugyancsak figyelembe kell venni, és egészében véve az igazságügyi rendszereket általában is tökéletesíteni kell az eljárások időtartama és bizonyos esetekben a bírósághoz forduló költségeinek tekintetében.

10.9 Az Európai Bizottságon belül, a jogszabályok minőségének javítása érdekében felállítandó szervek – a nemzeti

szakértők csoportja és a független szakértők hálózata⁽³¹⁾ – hatásköre esetleg kiterjedhetne, konzultatív alapon, a végrehajtás ellenőrzésére is. A nemzeti civil társadalmi szervezetek és az érintettek kezdeményezésére előrejelző rendszert (specifikus kapcsolattartó pont, Európai Információs Központok, stb.) lehetne felállítani.

10.10 Az EGSZB ugyancsak mérlegelhetné egy kapcsolattartó pont felállítását a civil társadalmi szervezetek számára az EGSZB szakosított szekciókban (elsősorban a „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” és az „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció keretein belül, például az Egységes Piac Megfigyelőközpontján és a megújult PRISM adatbázison keresztül). Ilyen módon az EGSZB az Európai Bizottságnak az egyszerűsítésről és jobb jogalkotásról készült jelentéseit a lehető legnagyobb mértékben az érintettek által kifejezett igényeknek megfelelően értékelhetné, és ez lehetővé tenné, hogy hatékonyabban terjessze elő a javításra irányuló javaslatokat.

11. Záró észrevételek

11.1 A tagállamok szintén elkötelezték magukat a jogalkotás tökéletesítése mellett, melynek célja az OECD-n belüli nagyobb versenyképesség. A különböző OECD-jelentések azt mutatják, hogy bár a legtöbb esetben az elért eredmények elmaradnak a kitűzött céloktól, ezek egy része átfedésben van a közösségi követelményekkel (a szabályozás minősége, a közigazgatási hatóságokhoz és kezdeményezésekhez fűződő kapcsolatok egyszerűsítése (egyablakos rendszer), új döntéstámogatási eszközök és nyitottabb döntéshozatali folyamatok (átláthatóság, részvétel, e-kormányzás, decentralizáció stb.).

11.2 Az OECD támogatja egy olyan szervezeti egység felállítását, amely felelős lenne az új jogszabályok költségének, minőségének és hatásának értékeléséért minden egyes tagállamban. Bár a közösségi jogalkotással kapcsolatban támogandó kezdeményezések és kritériumok nem pontosan felelnek meg az OECD által meghatározottaknak – a 25 tagállamból álló EU-ban összegyűlt hatáskörök közötti különbségeknek és a közösségi jog célkitűzéseinek köszönhetően – a két megközelítés⁽³²⁾ ennek ellenére kölcsönösen megerősíti egymást.

11.2.1 Készülőben van az EU-jogszabályok tíz új tagországban történő átültetésével foglalkozó EU–OECD projekt. Érdemes tehát az EU és az OECD közötti, sokkal szélesebb körű együttműködés lehetőségét megvizsgálni.

11.3 Végrehajtási problémák elsősorban a nemzeti kormányoknál és a központi közigazgatásnál tapasztalhatók. Ezen a területen a minőségnek kell a legfontosabb szempontnak lennie, bár a határidők betartása is ugyanolyan lényeges, ha el akarjuk kerülni a belső piac átmeneti zavarát.

⁽³¹⁾ COM(2005) 97 final 2005.03.16.

⁽³²⁾ Az OECD az állami szolgáltatások privatizációjára és az állam reformjára szólít fel (kevesebb közigazgatás). Ezek az ajánlások gyakran inkább ideológiai, mint gyakorlati jellegűek; a nemzeti közigazgatásoknak valóban hatékonyabbá kell válniuk, de nem lehet céljuk az állam piaccal történő helyettesítése, hiszen annak továbbra is képesnek kell lennie ellátni feladatait.

11.4 Az együttdöntési eljárás kiterjesztése – az Alkotmány-szerződésben foglaltaknak megfelelően – igen jelentős a demokrácia tekintetében: a különböző időpontokban és szinteken végzett konzultációs és értékelési eljárások és a minőségi követelmények nyomán az eljárások még hosszadalmasabbak és összetettebbek lettek. A tervezetek és az irányelvek végrehajtásának kezdeti minősége is indok lehet a kidolgozási időtartam esetleges meghosszabbodására. Eppen ezért, a minőségi mutatók létrehozása a jogszabályok tekintetében kulcsfontosságú⁽³³⁾.

11.5 A legnehezebb kérdés az *acquis* egyszerűsítése. A feladat igen komoly, és az EGSZB kétféle, hogy az ehhez szükséges forrásokat biztosítani lehet, hacsak a megfelelő politikai döntések és ezek pénzügyi következményei a tagállamok teljes támogatását nem élvezik – az EGSZB ennek támogatására buzdít.

11.6 Érdemes hangsúlyozni, hogy a részvételen alapuló megközelítés jelentős követelményeket támaszt a civil társadalmi szervezetek, intézmények és ügynökségek, valamint a kormányok és közigazgatásaik elé. A formális vagy technokratisztikus módszerek önmagukban nem működhetnek, még ha a technikai tervezési eszközök és hatásvizsgálati mutatók tökéletesen fejlettek is.

11.7 Mivel a nemzetközi szerződések kötése a Bizottság hatáskörébe tartozik (WTO, stb.), a társadalmi-gazdasági szereplők szervezeteinek legalább konzultációs és részvételi lehetőséget kell gyakorolniuk nemzeti és közösségi szinten egyaránt. Ennek elvi és gyakorlati módszereit közelebbről meg kell vizsgálni.

11.8 Az európai uniós joganyag egyszerűsítését és a lehető legjobb minőségű jogalkotást nem szabad összekeverni holmi gazdasági és társadalmi célzatú deregulációval; az egyszerűsítés és a minőségi jogalkotás a jó kormányzási folyamat részeit képezik, ezáltal technikailag és politikailag is magasabb szintű jogalkotási gyakorlathoz segítve az államok unióját a demokratikus, részvételi, és racionális eljárások alkalmazásával.

11.9 A problémákat és a lehetséges megoldásokat egyértelműen meghatározták; a megtett lépések alkalmasak a kitűzött célok eléréséhez. Akkor miért történt mégis ilyen kevés előrelépés? Tapasztalható-e ellenállás, és ha igen, milyen? Elegendő forrás áll-e rendelkezésre, vagy átcsoportosításra van szükség? Van-e az érdekelt felekben a sikerhez szükséges politikai akarat? Le lehet-e győzni az akadályokat? A fenti kérdésekre még nem született meg a válasz, de a hosszú távra szóló szilárd politikai akarat és intézkedéssor elengedhetetlennek tűnik „az *acquis* egyszerűsítése és jobb jogalkotás Európában” globális vállalkozás sikeréhez.

Brüsszel, 2005. szeptember 28.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽³³⁾ Az Európai Bizottság finanszírozta a Bradford Egyetem ilyen mutatókról készült tanulmányát; az EGSZB érdeklődéssel várja ezt a publikációt. A vázlat megtalálható az egyetem honlapján (<http://www.bradford.ac.uk>).

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítvány a tanácskozás során elutasításra került, de az összes leadott szavazat több, mint negyed része támogatta:

8.2.7. pont

A pontot el kell hagyni.

Indokolás

Annak a ténynek, hogy a 8.2.7. pontban említett javaslatok nem lettek elfogadva, semmi köze a megelőző bekezdésekben tárgyalt gyengeségekhez. Véleményem szerint – és véleményemet sokan osztják – a problémákat nem a hatástanulmány vagy az eredmények objektív összefoglalásának hiánya okozta. A kikötői irányelvek elfogadását például kicsi, de rendkívül befolyásos magánérdekcsoportok akadályozták mind a mai napig. A szolgáltatásokról szóló irányelvre tett javaslat elfogadásának eddigi kudarca szintén befolyásos magánérdekeken múltott, amelyek protekcionista, ártó szövetségekbe tömörülve igyekeznek fellépni az általános érdek: a szolgáltatások szabadsága ellen. A számítógép által megvalósított találmányokról szóló irányelvre tett európai bizottsági javaslattal kapcsolatos nehézségek oka pedig valószínűleg annak a kockázatnak az alulbecsülése, hogy a politikai folyamatban egy bizonyos, behatárolt magánérdek kihasználja a tényt, hogy az irányelvjavaslat (amelynek célja az érvényes jog harmonizációja és érthetőbbé tétele volt) technikailag rendkívül bonyolult.

Bár eltérnek a vélemények arra vonatkozóan, hogyan sikerülhetett különböző érdekcsoportoknak késleltetni, illetve leállítani az említett irányelvjavaslatokat, az EGSZB-ben folytatott tárgyalások során minden esetben nyilvánvaló volt, hogy a javaslatok rendkívül vitatottak.

A 8.2.7. pont feletti vitatható megfogalmazása semmit nem ad hozzá ehhez az egyébként rendkívül kiegyensúlyozott, jó, sőt helyenként kiváló véleményhez. Ezért ezt a pontot el kellene hagyni. Így a tagok is bizonyára nagyobb mértékben értenének egyet a véleménnyel.

A szavazás eredménye:

Mellette: 31

Ellene: 61

Tartózkodás: 13
