

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 510. PLENÁRIS ÜLÉSE (2015. SZEPTEMBER 16–17.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Előadó: Bernd DITTMANN

2015. június 1-jén az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program

[COM(2015) 215 final]

Az eljárási szabályzat 19. cikke szerint létrehozott és a bizottsági munka előkészítésével megbízott „Minőségi jogalkotás” albizottság 2015. szeptember 2-án egyhangúlag elfogadta véleménytervezetét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2015. szeptember 16–17-én tartott, 510. plenáris ülésén (a szeptember 16-i ülésnapon) 174 szavazattal 3 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A jobb és intelligens jogalkotás megvalósítása minden európai intézmény és tagállam közös feladata azzal a kiemelt céllal, hogy a polgárok, vállalkozások, fogyasztók és munkavállalók javára növelje az európai jogalkotás minőségét. A minőségi jogalkotás ugyanakkor nem helyettesíti a politikai döntéseket. A minőségi jogalkotás egy folyamatosan fejlődő folyamat, amellyel már sok mindent el lehetett érni, azonban van még lehetőség a további javításra.

1.2. Az EGSZB már régóta átfogóan foglalkozik a minőségi jogalkotás témájával; ez kiderül abból a felsorolásból is, amely az e témában írt legfontosabb EGSZB-veleményeket tartalmazza ⁽¹⁾. Az EGSZB ezzel különös felelősséget vállal azért, hogy a civil társadalom támogatása és elfogadja az európai jogszabályokat és a minőségi jogalkotást.

1.3. Az EGSZB megállapítja, hogy a minőségi jogalkotás programjában nem veszik kellően – a Szerződésekben, valamint az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel (EP) kötött együttműködési megállapodásokban rá ruházott szerepnek és funkcióknak megfelelően – figyelembe az EGSZB-t. Kéri, hogy az EU tanácsadó intézményeit vegyék fel az intézményközi megállapodásba.

1.4. Az EGSZB támogatja, hogy konzultációkon keresztül széles körben vonják be az érdekelt feleket a politikai intézkedések teljes életciklusa alatt, és ezzel kapcsolatban utal a konzultációkkal kapcsolatos iránymutatásokról készült véleményére. Szeretné hangsúlyozni, hogy a minőségi jogalkotás alapvető és javítást érdemlő szempontjának tartja a célcsoport megfelelő kiválasztását, illetve azt, hogy figyelembe vegyék az érdekelték reprezentativitását.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Az EGSZB szerint maximális függetlenséget, pártatlanságot és átláthatóságot kell biztosítani amikor kiválasztják, hogy a Szabályozói Ellenőrzési Testület, a REFIT-platform, illetve a többi testület munkájában, valamint a meghallgatásokon, a workshopokon és egyéb helyzetekben milyen szakértőkre támaszkodjanak.

1.6. Az EGSZB azt kéri, hogy az intézményközi megállapodásba vegyék bele az ön- és társszabályozást is. Politikai kérdések megoldásakor a szabályozási intézkedések mellett ezeket ugyanúgy fontolóra kell venni.

1.7. Az EGSZB azt kéri, hogy a háromoldalú informális egyeztetéseket csak különleges szükséghelyzetekben alkalmazzák, és a jogszabályok túlnyomó részét a rendes jogalkotási eljárásban fogadják el.

1.8. Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, hogy fordítson nagyobb figyelmet az uniós jog tagállami átültetése és végrehajtása során felmerülő hiányosságokra, és hogy irányelvek helyett inkább rendeleteket alkalmazzon.

2. A minőségi jogalkotás programja – elvi értékelés

2.1. Az EGSZB meggyőződése, hogy a jogalkotás minőségének javítására irányuló intézkedéseknek és eszközöknek hozzá kellene járulniuk ahhoz, hogy az európai jogi aktusok jobbak és hatékonyabbak legyenek, és olyan érthető és következetes szabályozások jöjjenek létre, amelyek elősegítik a Szerződésekben meghatározott célok elérését, valamint különösen az európai belső piac erősítését és kiterjesztését, továbbá hozzáadott értéket jelentenek a polgárok, a vállalkozások, a fogyasztók és a munkavállalók számára Európában.

2.2. Európa egy közös jogi térség, amelynek jó, megbízható és végrehajtható jogi keretet kell garantálnia. A minőségi jogalkotás koncepciója, amely uniós szintű előzetes intézkedésekre, illetve az uniós jog következetes tagállami végrehajtására is összpontosítani kíván, és egy jogi aktus teljes életciklusa ⁽²⁾ alatt előirányoz intézkedéseket a szabályozás javítására, akkor fog értéket teremteni az európai integráció és a polgárok számára, ha nem csupán új technokratikus eljárásokat és eszközöket vezetnek be, hanem emellett minden európai intézmény és tagállam vállalja, hogy kialakítja a minőségi jogalkotás kultúráját.

2.3. Az Európai Bizottság új kiinduló pontként mutatja be közleményét és az ahhoz tartozó dokumentumokat. A javaslatok kétségtelenül ambiciózusnak tekinthetők. Az EGSZB azonban meg kívánja jegyezni, hogy a minőségi jogalkotás nem új téma, hanem olyan kérdéskör, amelyről már évek óta folyik a vita, és amelyet folyamatosan továbbfejlesztnek. Az ilyen módon elért javulás hozzájárult ahhoz, hogy az alapvetően jó minőségű uniós jog a polgárok, a vállalkozások, a fogyasztók és a munkavállalók javát szolgálja Európában. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a nemzeti törvényhozáshoz vagy a nemzetközi szinthez képest uniós szinten jól működnek a mechanizmusok és a bevett eljárások ahhoz, hogy biztosítsák a jogalkotás jó minőségét ⁽³⁾. Viszont ahogy ez a jelentés is bemutatja majd, van még hová fejlődni. Ugyanakkor az EGSZB azt is elismeri, hogy a minőségi jogalkotás programjának segítségével már sok mindent sikerült megvalósítani és elérni.

2.4. A minőségi jogalkotás koncepciójával szemben megfogalmazott egyre több kritikát figyelembe véve az EGSZB hangsúlyozza, hogy véleménye szerint a szabályozás javítása nem a jogszabályok mennyiségéről és nem is arról szól, hogy egyes szakpolitikai területeken csökkentsék a szabályozottságot, vagy egyes területeket hátrébb sorolnánk a fontossági sorrendben, vagy megkérdőjeleznénk fontos uniós értékeket: a szociális és a környezetvédelmet, valamint az alapvető jogokat ⁽⁴⁾. A minőségi jogalkotás elsősorban olyan segédeszköz, amely azt hivatott biztosítani, hogy a politikai célokra tényekre alapozva, a fent említett értékek fényében, hatékonyan megvalósítsák anélkül, hogy a környezeti vagy fogyasztói jogokat vagy a szociális normákat korlátoznák, illetve intézmények létrehozásával eltolnák a hatásköröket az intézményi szerkezetben. A minőségi jogalkotás nem helyettesítheti és nem is szabad helyettesítenie a politikai döntéseket.

⁽²⁾ Az életciklus magában foglalja az alábbiakat: egy európai bizottsági kezdeményezést az előkészítési és javaslati szakasztól, a tervezet Európai Bizottság általi elfogadásáig, a jogalkotási eljárást, a jogi aktus hatálybalépését, a jogi aktusok tagállami átültetését és alkalmazását, az Európai Bizottság által elvégzett értékelést, a célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT) keretében végzett vizsgálatot, továbbá adott esetben az aktualizálást, átdolgozást, hatályon kívül helyezést és egy új tervezet előterjesztését.

⁽³⁾ Az Európai Számvevőszék 2010-es jelentése: *Átláthatósága és széleskörűsége szempontjából az európai bizottsági rendszer uniós és nemzetközi viszonylatban is kiváló gyakorlatnak számít.*

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. Az EGSZB tevékenyen közreműködik az uniós jogszabályok demokratikus kialakításában és végrehajtásában. Az EGSZB évek óta átfogóan foglalkozik a minőségi jogalkotás témájával, és egy sor véleményt fogadott el, amelyek konkrét ajánlásokat fogalmaztak meg a koncepció további kialakítására vonatkozóan. Összegyűjtöttük és elérhetővé tettük ezeket az ajánlásokat ⁽⁵⁾, remélve, hogy ez az összeállítás ösztönzőként és ötletbörzéként szolgál a minőségi jogalkotás programjának további javításához. Ez azt mutatja, hogy az EGSZB-re kiemelt felelősség hárul abban, hogy a civil társadalom támogassa és elfogadja a minőségi jogalkotás céljait. Az EGSZB most is készen áll arra, hogy hozzájáruljon egy átlátható, demokratikus és következetes minőségi jogalkotáshoz.

2.6. Az EGSZB sajnálja, hogy az Európai Bizottság közleménye és a teljes csomag sem részletezi kellően az EGSZB Szerződésben rögzített szerepét, feladatait és reprezentativitását, és ezzel kihasználatlan marad az EGSZB-tagok szakértelmének felhasználásában, illetve az EGSZB feladatainak ellátásában rejlő potenciál. Az EGSZB-t csupán a REFIT-platform (utólagos értékelés) keretében vonják be a minőségi jogalkotás jelenlegi programjába, ami nem tükrözi kellően az intézmények demokratikus legitimitásának és hatékonyságának erősítésével kapcsolatos feladatait és felelősséget.

2.7. Az EGSZB ezért azt kéri, hogy megfelelően vegyék figyelembe a minőségi jogalkotás programjában. Ez a jelentés javaslatokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy hogyan és mely pontokon kellene bevonni az EGSZB-t.

3. Intézményközi megállapodás – a minőségi jogalkotás közös kultúrája felé

3.1. Az Európai Bizottság közleménye ismerteti többek között az intézményközi megállapodás tervezett intézkedéseit. Az EGSZB az intézményközi megállapodásra irányuló javaslatot a minőségi jogalkotásra irányuló program központi elemének tekinti. Támogatni kell az Európai Bizottságot abban, hogy a teljes civil társadalom részvétele mellett folyamatosan továbbfejlessze a minőségi jogalkotás céljait. Ehhez azonban elsősorban az kell, hogy a jogalkotó intézmények, azaz a Tanács és az Európai Parlament támogatást biztosítsanak. Az intézményközi megállapodás létrehozására irányuló javaslat ambiciózus, és csak akkor vezethet sikerre, ha minden intézmény egyértelműen elkötelezi magát a minőségi jogalkotás céljai és tartalma, valamint az intézményközi megállapodásban szereplő javaslatok Szerződésekkel összhangban történő következetes alkalmazása mellett. A tárgyalások kudarcra nagy visszalépést jelentene, még magukhoz a 2003-as intézményközi megállapodásban vállalt kötelezettségekhez képest is.

3.2. Annak ellenére, hogy az Európai Parlament elismerte az EGSZB szerepét ⁽⁶⁾, az intézményközi megállapodás egy ponton sem foglalkozik az EGSZB-vel és a Régiók Bizottságával, valamint a Szerződések értelmében a megállapodással összefüggésben őket megillető szereppel és funkcióval. Ez nem fogadható el.

3.3. Amennyiben az Európai Bizottság időben konzultál vele, az EGSZB kész támogatást nyújtani az uniós intézményeknek a minőségi jogalkotást célzó intézkedések kapcsán, illetve új elképzelések kidolgozásában, valamint illetékességi körén belül különböző tervezetekkel kapcsolatban mindenre kiterjedően állást foglalni, azok jó minőségét biztosítani és adott esetben uniós kezdeményezéseket nyomon követni vagy kivételes esetekben mint testület tesztalánként szolgálni tervezett kezdeményezésekhez.

3.4. Az EGSZB ezért azt kéri, hogy mindkét tanácsadó intézményt vegyék fel az intézményközi megállapodásba, még hozzá a szabályozás javítására irányuló azon intézkedésekkel kapcsolatban, amelyekkel a Szerződések, valamint az Európai Bizottsággal és az Európai Parlammal kötött együttműködési megállapodások megbízták őket.

3.5. Az intézményközi megállapodás konkrét tartalmának értékelését egy saját kezdeményezésű véleményben végzik el azt követően, hogy a Tanács és az Európai Parlament elfogadta a megállapodást.

4. A minőségi jogalkotás programjáról szóló közlemény értékelése

4.1. Az európai szintű működés módosítása

4.1.1. Az Európai Bizottság új belső felépítésén és intézkedéseinek a politikai iránymutatásokhoz való hozzáigazításán, valamint egy következetes uniós szintű munkaprogram létrehozásán és az intézményekkel folytatott megerősített párbeszédre keresztül jobb szabályozást és jobb eredményeket akar elérni.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Jelentés a „Célravezető és hatásos szabályozás programról (REFIT): helyzetkép és kilátások” (2014/21 50(INI)); előadó: Sylvia Yvonne Kaufmann, 19. bekezdés.

4.1.2. Az EGSZB üdvözlő, hogy az Európai Bizottság strukturált párbeszédbe kezdett a Tanáccsal és az Európai Parlamenttel az éves munkaprogramról és a többéves programozásról, és hogy az EGSZB-vel kötött együttműködési megállapodás értelmében az éves munkaprogram közzététele előtt konzultál vele. A párbeszédnek ki kell terjednie a teljes programozási ciklusra, és szinergiahatásokat kell teremtenie azzal, hogy rendszeres párbeszéd folyik az EGSZB és az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Tanács között, amelynek keretében a munkaprogram intézkedéseit annak elfogadását követően is célzottan nyomon lehet követni, és javítani lehet az általános együttműködést. Az EGSZB azt javasolja, hogy az új kezdeményezések és prioritások megtervezése során vegyék figyelembe a már meglévő stratégiákat és integrációs terveket is (mint amilyen az Európa 2020 stratégia, az éves növekedési jelentés és az európai szemeszter/országspecifikus ajánlások), és szolgáljanak részletes információkkal arról, hogy a tervezett intézkedések miként illeszkednek a meglévő stratégiákba, és hogyan tükrözik azok céljait. Ezzel elkerülhető, hogy bizonyos szakpolitikai területek és célkitűzések a már meglévő stratégiák felé vagy alá rendelődjenek.

4.2. Jobb konzultáció, nagyobb nyitottság és átláthatóság

4.2.1. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy konzultációkon keresztül egy politikai intézkedés teljes életciklusa alatt bevonja az érdekelt feleket. Konzultálni kell az érdekelt felekkel az útitervekről, a bevezető hatásvizsgálatokról, a biztosi testület által elfogadott jogi aktusokról, az utólagos értékelésekről és a célra vezető vizsgálatokról, valamint a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusok tervezeteiről. Javítani kell a jogi aktusok indokolásán is.

4.2.2. Az EGSZB alapvetően üdvözlő azt a célt, hogy a jogi aktusok teljes életciklusa alatt nagyobb átláthatóságot kívánnak elérni, és jobban be kívánják vonni az érdekelt feleket. Az EGSZB mindig is hangsúlyozta az összes érdekelttel folytatott intenzív konzultáció jelentőségét⁽⁷⁾, mivel az érdekelt felek széles körben történő meghallgatása hozzájárulhat a jogalkotás minőségéhez és megfelelőségéhez, amennyiben sikerül megtalálni a középutat egyrészt a politikai célok elérése, másrészt a bürokrácia csökkentésének biztosítása között. A jobb konzultáció révén az érintettek jobban megértik a problémát, és ezzel javul az előírások végrehajtása⁽⁸⁾.

4.2.3. Az EGSZB először csak 2015 júliusában, az érdekelt felekkel folytatott konzultációk értékeléséről szóló véleményben⁽⁹⁾ tett javaslatot az érdekelt felekkel folytatott konzultáció lehetőségeinek javítására, amelyekre e vélemény keretében teljes terjedelműben utalni fogunk. Az EGSZB azt elismeri, hogy az iránymutatások összességében jó előírásokat tartalmaznak ahhoz, hogy jó minőségű konzultációkat lehessen lefolytatni. Ahogy azt azonban a fent említett vélemény is egyértelműen kimutatja, még mindig sok olyan eset van (akár aktuális is), amikor az Európai Bizottság illetékes szolgálatai nem alkalmazzák következetesen az új iránymutatásokat. Az EGSZB ezért kéri, hogy az Európai Bizottságon belül tegyék kötelezővé az iránymutatások mint az érdekelt felek meghallgatására vonatkozó minőségi normák alkalmazását.

4.2.4. A konzultáció célcsoportjának helyes meghatározása alapvető fontosságú a szükséges információk megszerzéséhez. Hatáskörének megfelelően, valamint az érintett szervezetekkel és az Európai Bizottsággal folytatott eredményes együttműködés keretében az EGSZB esetleg vállalná, hogy segítséget nyújt a meghatározott célcsoportokon belül tevékenykedő képviseleti szervezetek feltérképezéséhez⁽¹⁰⁾. Az EGSZB szerint az érdekelt felekkel folytatott konzultáció megerősített mechanizmusai révén kell biztosítani, hogy átlátható módon válasszák ki a testületekben, a konferenciákon, munkaértekezleteken stb. részt vevő szakértőket. Ugyanígy jobban figyelembe kell venni az érdekelt felek reprezentativitását, az eredmények hasznosítása során pedig kvalitatív és kvantitatív súlyozást kell végezni, attól függően, hogy az észrevétel egy személytől vagy pedig a civil társadalom egyik reprezentatív szervezetétől érkezett-e. Ennek megfelelően egy szervezet visszajelzéseinek nagyobb súlyt kell kapniuk.

4.2.5. A (gyakran befolyásoló) kérdések minősége, azok kiválasztása és az Európai Bizottság visszajelzési mechanizmusai gyakran hagynak kívánnivalót maguk után⁽¹¹⁾. Az EGSZB e tekintetben átfogó javaslatokat tett arról, hogy miként lehetne megszüntetni ezeket a hiányosságokat⁽¹²⁾. Így például a konzultációs kérdőívek elkészítésekor az EGSZB közreműködhetne a kérdések megfogalmazásában úgy, hogy maga is javasol kérdéseket, vagy úgy ha rendszeresen igénybe veszik testelő testületként annak felülvizsgálatára, hogy a kérdések relevánsak-e. A konzultációk ellenőrzése és felügyelete és a megfelelő megfigyelőközpont EGSZB általi felállítása⁽¹³⁾ megfelelően hozzájárulnak a konzultációk minőségének javításához.

⁽⁷⁾ HL C 48., 2011.2.15., 48. o.

⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „Az érdekelt felekkel folytatott európai bizottsági konzultációk értékelése” (HL C 383., 2015.11.17., 57. o.).

⁽⁹⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

⁽¹⁰⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

⁽¹¹⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

⁽¹²⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

⁽¹³⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet.

4.2.6. Fontos még a konzultációs határidők megfelelő ütemezése is. A határidők nem hosszabbíthatják meg szükségtelenül a szabályozási folyamatot, másrészt a 4, 8 vagy 12 hetes határidők a részben összetett vagy nagyon műszaki jellegű kezdeményezésekről folytatott konzultációk esetében túl rövidek lehetnek ahhoz, hogy célravezető visszajelzéseket lehessen összegyűjteni. A konzultáció strukturált és folyamatosan aktualizált megtervezése (az Európai Bizottság útiterveiben) és célkitűzéseinek közzététele – megbízható határidők/ütemezés megadását is beleértve – segíthet az érdekelt feleknek részvételük előkészítésében.

4.2.7. Az érdekelt felek számára az átláthatóság és az áttekinthetőség további javítása érdekében az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Bizottság központi konzultációs weboldalán ⁽¹⁴⁾ az uniós intézmények, de az európai ügynökségek és az alsóbb szintű szervezetek ⁽¹⁵⁾ folyamatban lévő konzultációit is, valamint a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusokkal kapcsolatos összes konzultációt tüntessék fel, egységes és áttekinthető formában mutassák be őket, továbbá egy átfogó kommunikációs stratégia formájában Európa-szerte szélesebb körben tegyék ismertté őket.

4.2.8. Különösen üdvözlendő a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal (az EUMSZ 290. cikke) és a végrehajtási aktusokkal (az EUMSZ 291. cikke) kapcsolatos konzultációk. A kiegészítő jogi aktusokkal kapcsolatos korábbi konzultációk rendszerét illetően gyakran joggal kifogásolták az átláthatóság hiányát, a nyilvánvaló jogbizonytalanságot és a nem elégséges politikai kontrollt ⁽¹⁶⁾. Az EGSZB javasolja továbbá, hogy a komitológiai nyilvántartás mintájára vezessenek be egy önálló nyilvántartást a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra. A felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusok alkalmazását szorosan korlátozni kell és külön meg kell indokolni. Az alsóbb szinten hozott intézkedéseknek következetesen az alap-jogiaktushoz kell igazodniuk. A politikai döntéseket nem szabad aláásni a felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusok szintjén.

4.2.9. Emellett biztosítani kell, hogy a felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusokról szóló konzultációk mellett ne folytassanak párhuzamos konzultációkat is, illetve ezek tartalma ne legyen azonos az uniós ügynökségek iránymutatásairól folytatott konzultációkéival.

4.2.10. Alapvetően különbséget kell tenni a szociális partnerekkel – a szociális párbeszéd lefolytatásának uniós Szerződésben (EUMSZ 154 és 155. cikke) meghatározott módja szerint – folytatott konzultációk és a civil társadalom összes érintett szereplőjével – az EUSZ 11. cikkének (3) bekezdése szerint – folytatott nyilvános konzultációk között. Mindkettőnek megvan a maga funkciója, és eltérő a legitimitásuk is.

4.2.11. Bár a minőségi jogalkotás eszközkészletében megadott magyarázatok arra utalnak, hogy a szociális partnerekkel folytatott konzultációkra nem a konzultációk minimumszabályai és így nem a nyilvános konzultációkra vonatkozó előírások érvényesek, az EGSZB egyértelműen fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a jelenlegi közlemény semmiképpen sem tekinthető ürügyként arra, hogy az európai szociális partnerekkel folytatott konzultációkat, illetve azok tárgyalási eredményeit a nyilvános konzultációkon keresztül előzetes vagy utólagos ellenőrzésnek vessék alá. A szociális párbeszéd egy EUMSZ-ben ⁽¹⁷⁾ előírt különleges eljárás, amelyet tiszteletben kell tartani. A nyilvános konzultációk ezért nem helyettesíthetik a szociális partnerekkel folytatott konzultációkat ⁽¹⁸⁾. A szociális partnerekkel kötött megállapodások eredményeinek végrehajtását az EUMSZ 155. cikkének rendelkezései értelmében biztosítani kell ⁽¹⁹⁾.

4.3. *Jobb eszközökkel jobb politikát*

4.3.1. Az Európai Bizottság a jövőben új intézkedések esetében a minőségi jogalkotás új integrált iránymutatásait ⁽²⁰⁾ alkalmazza, kötelezettséget vállal nem jogalkotási lehetőségek, mint például a társ- és önszabályozás megvizsgálására is, valamint külön figyelmet fordít a „Gondolkozz előbb kicsiben!” elvre, a kkv-tesztre és arra a lehetőségre, hogy mentesítse a mikrovállalkozásokat bizonyos európai előírások alól.

4.3.2. Az EGSZB üdvözlöi, hogy a minőségi jogalkotáshoz vonatkozó iránymutatásokat pontosították, átdolgozták és egy konszolidált változatban – elmélyített eszközkészlettel kiegészítve – dolgozták ki. Az EGSZB véleménye szerint ezek az eszközök jelentős mértékben hozzájárulhatnak a jogalkotás minőségének javításához, az Európai Bizottság munkatársai pedig az egyetlen dokumentumban történő egységes bemutatáson keresztül széles körben támogathatják és következetesen alkalmazhatják őket. A Főtitkárságnak biztosítania kell, hogy az Európai Bizottság minden szolgálata betartsa ezeket az iránymutatásokat.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_hu.htm

⁽¹⁵⁾ Különösen például az európai felügyeleti hatóságok, az EIOPA, az ESMA és az EBH.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB véleménye a következő témában: „Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok”. Lásd e Hivatalos Lap 145. oldalát.

⁽¹⁷⁾ Az EUMSZ 154. cikkének (2) és (3) bekezdése.

⁽¹⁸⁾ Lásd az Európai Parlament Jogi Bizottságának a „Célravezető és hatásos szabályozás programról (REFIT): helyzetkép és kilátások” című jelentését (2014/2150(INI)), 10. bekezdés.

⁽¹⁹⁾ Negatív példa: a fodrászati szektorban kötött megállapodás.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Az Európai Bizottság megerősíti, hogy a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás „biztosítja azt is, hogy valamennyi cselekedetünk során továbbra is prioritást élvez az Unió versenyképessége és fenntartható fejlődése”⁽²¹⁾. Az uniós cselekvésnek ennek során kiegyensúlyozott viszonyt kell teremtenie az EU átfogó céljainak előmozdítása és a versenyképesség ösztönzése között. Az EGSZB a maga részéről azt kéri, hogy minden jogalkotási és nem jogalkotási javaslatot az EUSZ 3. cikkében meghatározott céloknak megfelelően tényleges és következetes vizsgálatnak vessenek alá, és rendszeresen végezzék el a „versenyképességi vizsgálatot”.

4.3.4. Az EGSZB mindig is figyelmeztetett arra, hogy az eljárásokat átláthatóbban kell kialakítani, és mindig átfogóan és kiegyensúlyozottabb módon figyelembe kell venni a gazdasági, társadalmi, ökológiai és a fogyasztókkal kapcsolatos megfontolásokat⁽²²⁾. Ezt minden hatásvizsgálatnál következetesen meg kellene vizsgálni. Az EGSZB saját kompetenciáinak keretében közre tudna működni ezen eszközök és eljárások kiegyensúlyozott értékelésében.

4.3.5. A jogszabályokat alapvetően úgy kellene megszövegezni, hogy azok minden vállalkozásra egyenlő módon alkalmazhatók legyenek. Üdvözlendő, hogy az Európai Bizottság újból elkötelezte magát különösen a „Gondolkozz előbb kicsiben!” elv és a kkv-k (ideértve a mikrovállalkozások) érdekeinek figyelembevételével.

4.3.6. Vitathatatlan, hogy mindenfajta méretű vállalkozás számára szükséges a jogalkotás révén történő szabályozás, amely a kisvállalkozások, különösen a mikrovállalkozások számára viszont az alapítás és a vállalatirányítás során gyakran problémákat okoz. Az EGSZB rámutat arra, hogy nem kell általános kivételt biztosítani a mikrovállalkozások számára. Sokkal inkább az egyes eseteknek megfelelő, gondos hatásvizsgálaton alapuló megközelítést kellene követni a jogalkotási javaslatok során⁽²³⁾. Ennek során figyelni kell a mikrovállalkozások érdekeire, és nem szabad sem a munkavállalókat, sem pedig a fogyasztókat védő jogokat korlátozni.

4.3.7. Az EGSZB üdvözlözi, hogy a Hatásvizsgáló Testületet Szabályozói Ellenőrzési Testületté alakítják át, és azt kéri, hogy ennek során biztosítsák a lehető legnagyobb átláthatóságot és a szakértők maximális pártatlanságát és függetlenségét. A külső szakértők felvétele a helyes irányba tett lépés. Így egyrészt biztosítható a testület nagyobb pártatlansága, másrészt pedig azzal, hogy a feladatkörét kiterjesztik az értékelésekre és a célravezetőségi vizsgálatokra is, előreláthatólag a hatásvizsgálatok nagyobb fokú koherenciája és szinergiája valósul meg. A célnak továbbra is abban kell állnia, hogy egészséges független hatásvizsgáló testület jöjjön létre, amely minden uniós szerv számára dolgozik, és eszmecsereket folytat a tekintélyes tanácsadó intézményekkel, azaz az EGSZB-vel és a Régiók Bizottságával. Ennek a független testületnek külső szakértőket kellene igénybe vennie, és egy külső elnök vezetésével kellene vizsgálnia az Európai Bizottság javaslatait⁽²⁴⁾. Az Európai Bizottságnak világossá kell tennie, hogy célja egy független, külső testület felállítása, és a jelenlegi összetétel csupán egy ebbe az irányba tett újabb közbenső lépésnek tekintendő. Ezzel biztosítani lehetne az átláthatóságot és a szakértelmet, és elkerülhető lenne az, hogy az uniós jogalkotást az érdekek irányítsák.

4.3.8. Az EGSZB tanulmányaiban⁽²⁵⁾ és véleményeiben⁽²⁶⁾ a „horizontális szubszidiaritás”⁽²⁷⁾ eseteként rámutatott az ön- és társszabályozás jelentőségére és sajátosságaira. A szabályozás javításáról szóló 2003-as intézményközi megállapodás külön fejezetben foglalkozik ezzel a témával. Az EGSZB a maga részéről úgy véli, hogy bizonyos esetekben az önszabályozás és/vagy a társszabályozás hatékony megelőzési eszköz vagy kiegészítő lehet a jogalkotási fellépés mellett, amennyiben megfelelően illeszkedik egy nagyon tág, egyértelmű, jól meghatározott és többek között az átláthatóság, a függetlenség, a hatékonyság és a felelősségvállalás elvei által szabályozott jogalkotási keretbe⁽²⁸⁾.

4.3.9. Elsősorban az informális háromoldalú egyeztetések⁽²⁹⁾ ugrásszerűen megnőtt igénybevételét tekintve van szükség arra, hogy a szabályozás javítására vonatkozó intézkedések alkalmazásán keresztül nagyobb átláthatóságot teremtsenek. Ezt úgy lehetne elérni, hogy az adott háromoldalú ülés eredményeit, valamint az ilyen egyeztetések eredményeit a Tanács és az Európai Parlament általi elfogadás előtt közzéteszik. El kell ugyan ismerni, hogy a háromoldalú egyeztetések igénybevétele összességében a jogalkotási folyamat felgyorsítását szolgálja, ez azonban a jelenlegi jogalkotási gyakorlatnak ahhoz az alapproblémájához vezet, hogy a tagállamok a Tanács keretében újra úgynevezett tárgyalási csomagokat hoznak létre a különböző jogi aktusokból, hogy többséget kovácsoljanak egy-egy irányelv mögé. Ez a folyamat nagyon gyakran átláthatatlan úgy, hogy közben szorít az idő is, de közben mégsem vonják be kellően a tagállamokat, az Európai Parlament és az Európai Bizottság szakértőit, valamint nem vizsgálják meg kellő mélységben a tárgyalási csomagok központi elemeinek hatásait. Ez kihatással van a jogalkotás minőségére és átláthatóságára is.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, 3.1. pont.

⁽²²⁾ HL C 230., 2015.7.14., 66. o.

⁽²³⁾ HL C 327., 2013.11.12., 33. o.

⁽²⁴⁾ Lásd a 23. lábjegyzetet.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ HL C 291., 2015.9.4., 29. o.

⁽²⁷⁾ Lásd a 23. lábjegyzetet.

⁽²⁸⁾ HL C 230., 2015.7.14., 66. o., 5.10. pont.

⁽²⁹⁾ Ez a jogszabályok 80 %-át érintette az Európai Parlament legutóbbi jogalkotási ciklusában.

4.3.10. Ezért a szabályozás javítására irányuló eljárás keretében biztosítani kell, hogy az informális háromoldalú egyeztetéseket a különleges szükséghelyzetekre korlátozzák, és a jogszabályok túlnyomó részét a rendes jogalkotási eljárásban fogadják el. Csak ez biztosítja a teljes demokratikus legitimitást és a részvételt.

4.4. Az utólagos értékelés, a REFIT-program és a REFIT-platform erősítése

4.4.1. Az Európai Bizottság továbbá azt javasolja, hogy helyezzenek nagyobb hangsúlyt az értékelésre, teljes „életciklusuk” alatt értékeljék a jogi aktusokat, célorientáltabban alakítsák ki a REFIT-programot, azt építsék be a munkaprogramba és végezzenek célravezetőségi vizsgálatokat (Fitness Checks). Javítani kell a jogi aktusok végrehajtását és létre kell hozni egy REFIT-platformot, amelyben egy helyvel az EGSZB is részt vesz.

4.4.2. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság javaslatát, amely szerint az értékelésre kell helyezni a hangsúlyt, és más uniós szervezeteknek és a civil társadalomnak is részt kell vennie ebben a folyamatban. Az utólagos értékelések, amelyek során összehasonlítják a kinyilvánított célokat a megállapított eredményekkel, fontos elemzési eszközöket jelentenek, különösen arra figyelemmel, hogy a jogi aktus életciklusmodellje szerint az ez alapján levont következtetések közvetlenül felhasználhatók a jogi aktus átdolgozásához esetlegesen elvégzendő hatásvizsgálatban. Üdvözlendő az a cél, hogy a szervezett civil társadalom képviselői, a vállalkozások, a munkavállalók és a fogyasztók képviselői, akik általában a jogi aktusok címzettjei, célzott és nyílt konzultációkon keresztül részt vegyenek a jogalkotásban. Az EGSZB ugyanakkor rámutat arra, hogy az értékeléseket kizárólag a jogi aktus végrehajtása után, egy megfelelő időszak elteltével kellene csak elindítani, hogy releváns adatokat és információkat lehessen gyűjteni azok hatásáról⁽³⁰⁾.

4.4.3. Elengedhetetlen, hogy az EGSZB-t is bevonják ebbe a folyamatba. Az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel kötött együttműködési megállapodás olyan mértékben írja elő az EGSZB részvételét, amely szinergiahatásokat eredményezhet az Európai Parlamenttel folytatott együttműködésben is. Egy jogi aktus bemutatott életciklusmodellje alapján biztosított lenne az EGSZB észrevételeinek megfelelő idejű figyelembevétele. Az EGSZB igény esetén saját értékeléseket végezhetne, a REFIT-platformon pedig bemutatná az elért eredményeket a többi érdekelt félnek, a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak, és ezzel javíthatná együttműködését az intézményekkel, valamint ösztönzőket nyújthatna a REFIT-program értékeléséhez. Az EGSZB további hozzájárulást nyújthatna a programozáshoz, ha a REFIT-programot beépítenék az Európai Bizottság következő éves munkaprogramjába.

4.4.4. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság azon törekvését, hogy javítani kívánja a REFIT-program eljárásait és eszközeit. Ebből a szempontból utal korábbi véleményeire⁽³¹⁾.

4.4.5. Folytatni kell az Európai Bizottságnak azt a gyakorlatát, hogy hatályon kívül helyez bizonyos elavult jogi aktusokat. Alapvetően támogatandók a célravezetőségi vizsgálatok⁽³²⁾. Az Európai Bizottságnak minden elvégzett, folyamatban lévő és tervezett célravezetőségi vizsgálatot átlátható módon be kellene mutatnia és nyilvánossá kellene tennie egy internetes oldalon.

4.4.6. Kifejezetten üdvözlendő, hogy az EGSZB részvétele mellett egy REFIT-platformot hozzanak létre. A platformnak javaslatokat kellene gyűjtenie és elemeznie arról, hogy miként lehetne csökkenteni az uniós szabályokból és az azok tagállami végrehajtásából és alkalmazásából adódó bürokráciát. Az EGSZB szerint ügyelni kell az érdekelt felekből álló csoport kiegyensúlyozott összetételére, hiszen ettől függ a platform sikere. Az EGSZB-t egy magas rangú szakértő képviseli az érdekelt felek csoportjában. Az Európai Bizottságnak mindenképpen tisztázni kell, hogy milyen viszony van az EGSZB és a Régiók Bizottságának képviseleti mandátuma és a REFIT-platform között. Az EGSZB és a Régiók Bizottságának sajátos intézményi szerepét figyelembe kell venni más érdekelt felek viszonylatában. Alapvetően üdvözlendő, hogy a tagállamok részt vegyenek e testület munkájában, ami lehetőséget nyújt arra, hogy bármikor kapcsolatba lépjenek a tagállamok képviselőivel. Az Európai Parlamentet rendszeres időközönként tájékoztatni kell a REFIT-platform munkájáról, és lehetőséget kell kapnia arra, hogy részt vegyen a platform éves ülésén.

⁽³⁰⁾ Lásd a 22. lábjegyzetet.

⁽³¹⁾ Lásd a 22. lábjegyzetet.

⁽³²⁾ Lásd a 23. lábjegyzetet.

4.4.7. Az EGSZB véleménye szerint a minőségi jogalkotás európai programjának egyik legnagyobb hiányossága az, hogy nem vonták be kellő mértékben a tagállamokat. Ez nemcsak a tagállamok számára problematikus, hanem az EU számára is, így végső soron nem meglepő, hogy a tagállamok alapos és tényeken alapuló végrehajtási intézkedések és tervek, valamint a hatékony végrehajtást szolgáló intézkedések hiányában csak elhúzva, késedelmesen, hibásan vagy egyáltalán nem ültetik át az uniós jogot.

4.4.8. Sajnálatos, hogy az Európai Bizottság közleménye erre nem utal, és nem terjeszt elő javaslatokat a segítségnyújtás módjára vonatkozóan. Így például 2013-ban még mindig 1 300 kötelezettségszegési eljárást kellett indítani a tagállamokkal szemben. E tekintetben jelenleg nem annyira a késedelmes átültetés miatt indított kötelezettségszegési eljárások jelentik a problémát (2013 végén 390 eljárás volt folyamatban), hanem az, hogy – ahogy már 2012-ben is – a kötelezettségszegések többsége (az összes ügy 62%-a) inkább a környezetvédelmi, adózási, közlekedési, valamint a belső piaccal és a szolgáltatásokkal kapcsolatos uniós szabályok be nem tartását érintette⁽³³⁾.

4.4.9. Az egyik lehetőség az lenne, hogy az Európai Bizottság e tekintetben nagyobb hangsúlyt fektetne a nyilvános tájékoztatásra, hiszen végső soron a tagállamok kormányai hagyják jóvá a Tanácsban azokat a jogszabályokat, amelyeket aztán nem, hibásan vagy késedelmesen hajtanak végre. A tagállamok tűnnek felelősnek azért, hogy általában nem kielégítően hajtják végre az uniós vívmányokat, amit a közösségi jog alkalmazásáról szóló jelentések évről évre megállapítanak. Az Európai Bizottságnak emellett szisztematikusan vizsgálnia kell, hogy mely intézkedések elengedhetetlenek a jelenlegi helyzet alapvető megváltoztatásához, és figyelembe kell vennie az EGSZB korábbi javaslatait⁽³⁴⁾.

4.4.10. Ahol szabályozásra van szükség, eseti alapon, az adott tartalomtól és háttértől függetlenül kell megvizsgálni, hogy az irányelv vagy a rendelet a célravezetőbb. Például az eltérő végrehajtási intézkedések vagy a túlszabályozás („gold plating”)⁽³⁵⁾ elkerülése érdekében irányelvek helyett inkább rendeleteket kellene használni⁽³⁶⁾. Ez jogilag egyértelműbb helyzetet és jogbiztonságot teremtene.

4.4.11. Az uniós jog átültetése és annak végrehajtása emellett fontos mutató a jogszabály későbbi értékeléséhez, amelyet az adott kormányoknak kellene elvégezniük. A szabályozás javítására irányuló új csomag üdvözlendő elemei közé tartozik az, hogy az Európai Bizottság kötelezettséget vállalt a fontos irányelvek „végrehajtási terveinek” kidolgozására⁽³⁷⁾, amelyek az Európai Bizottság támogató intézkedéseivel kívánják megkönnyíteni a tagállami végrehajtást. Idetartozik az a lehetőség, hogy az Európai Bizottság felkérheti a tagállamokat, hogy nyújtsanak be magyarázó dokumentumokat a nemzeti végrehajtási stratégiáról, és hajtsanak végre egy kétlépcsős megfelelőségi vizsgálatot. Az EGSZB véleménye szerint ez mindenképpen a helyes irányba tett lépésnek tekintendő. A gyakorlatban kell kiderülnie, hogy az intézkedések milyen sikeresen működnek.

Kelt Brüsszelben, 2015. szeptember 16-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ Az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 31. éves jelentés (COM(2012) 612 final).

⁽³⁴⁾ Lásd a 22. lábjegyzetet.

⁽³⁵⁾ Az EGSZB most fejez be egy saját tanulmányt a kérdésről, amelyben mindenre kiterjedően körbejárja a témát.

⁽³⁶⁾ A 2000–2004-es jogalkotási ciklushoz képest, amikor még több irányelvet mint rendeletet használtak (155 rendelet a 191 irányelvhez képest), a legutóbbi jogalkotási ciklusban (2010–2014) már jelentősen a rendeletek használata felé tolódott el az irány (383 rendelet 136 irányelvvel szemben).

⁽³⁷⁾ A szabályozás javítására irányuló iránymutatások (SWD(2015) 111 final), IV. fejezet:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

MELLÉKLET

A szekcióvélemény megvitatása során a Közgyűlés által elfogadott módosító indítvány értelmében törölték a következő szövegrészt:

4.3.10. pont

Ezért az EGSZB elismeri azt a kezdeményezést, hogy készüljön hatásvizsgálat elsősorban a Tanács és az Európai Parlament releváns módosításairól (ahogy ez a 2003-as intézményközi megállapodásban is szerepelt már), mivel ez döntő mértékben javíthatná a jogalkotás minőségét. Sajnálja ugyanakkor, hogy az Európai Bizottság közleménye nem megy bele elég részletesen ebbe a problémakörbe. Ezért a szabályozás javítására irányuló eljárás keretében biztosítani kell, hogy az informális háromoldalú egyeztetéseket a különleges szükséghelyzetekre korlátozzák, és a jogszabályok túlnyomó részét a rendes jogalkotási eljárásban fogadják el. Csak ez biztosítja a teljes demokratikus legitimitást és a részvételt.

A szavazás eredménye: 106 mellette, 59 ellene, 19 tartózkodás.
