

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Ön- és társszabályozás az Európai Unió jogalkotási keretében

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2015/C 291/05)

Önálló előadó: Jorge PEGADO LIZ

2014. július 10-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy eljárási szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

Ön- és társszabályozás az Európai Unió jogalkotási keretében (saját kezdeményezésű vélemény).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2015. március 31-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2015. április 22–23-án tartott, 507. plenáris ülésén (az április 22-i ülésnapon) 117 szavazattal 46 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az önszabályozás és a társszabályozás olyan spontán vagy kikényszerített mechanizmus, amely a gazdasági és szociális érdekeket vagy a különféle gazdasági szereplők (*stakeholders*) kereskedelmi viszonyait és gyakorlatait szabályozza.

1.2. Fontos kiegészítő vagy segédeszköznek kell tekinteni őket, ám semmi esetre sem a felülről történő szabályozás („*hard law*”) alternatívájának – kivéve, ha az „alapvető normákban” létezik megfelelő felhatalmazási alap.

1.3. Ez a felhatalmazási alap mind az EU szerződéseiből, mind a tagállamok alkotmányaiból hiányzik.

1.4. Ahhoz, hogy bármely jogrendben érvényes és elismert eszközök legyenek, jogilag kötelező érvényű és alkalmazható, kifejezett és explicit előírásokkal meg kell határozni jellemzőiket és hatáskörüket – akár nemzeti, akár uniós szinten. Ugyanakkor tiszteletben kell tartani ezen eszközök jellegzetességét, különösen a résztvevők megállapodásának önkéntességét.

1.5. Egyértelműen rendelkezni kell az elismerésük paramétereiről, az alkalmazást szabályozó elvekről és az adott jogrenden belüli kiegészítő szabályozási eszközként létező korlátaikról.

1.6. Ezek között az általános jellegű, mind az ön-, mind pedig a társszabályozásra – az alkalmazási területüket jelentő ágazattól függetlenül és az egyes konkrét eseteknek megfelelő sajátos követelmények meghatározásának sérelme nélkül – alkalmazandó elvek között különösen az alábbiakat kell fontolóra venni:

a) megfelelés az uniós és a nemzetközi jognak, ideértve a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokat is;

b) átláthatóság és nyilvánosság;

c) a részt vevő partnerek reprezentativitása;

d) előzetes konzultáció a közvetlenül érintett felekkel;

e) a közérdek számára jelentett értéktöbblet;

f) az alkalmazhatóság tiltása:

— azokban az esetekben, amikor az alapvető jogok meghatározása kerül veszélybe,

— vagy amikor a szabályokat az összes tagállamban egységesen kell alkalmazni;

- g) uniós és nemzeti bíróságok ellenőrzésének való alárendeltség;
- h) a végrehajtás fokának és sikerének nyomon követése objektív kritériumok és az ágazatok és célok figyelembevételével előre meghatározott, megbízható mutatók alapján;
- i) az alkalmazás ellenőrzése és nyomon követése megelőző vagy büntető jellegű eszközökkel, a hatékonyság garantálása érdekében;
- j) bírság (pénzbírság) jellegű vagy más típusú szankciók (például a résztvevők kiutasítása vagy engedélyük visszavonása) rendszerének biztosítása;
- k) az időszakos felülvizsgálat lehetősége a helyzet, a jogszabályok és az érintettek törekvései változásainak fényében;
- l) a finanszírozási források egyértelmű meghatározása.

1.7. Uniós szinten az intézményközi megállapodás (IKM) fontos lépést jelent az ön- és társszabályozás helyének uniós szinten történő meghatározásában.

1.8. Ennek felülvizsgálata során:

- a) meg kell határozni egy kötelező érvényű jogalapot;
- b) az IKM struktúráját úgy kell meghatározni, hogy az EUMSZ 295. cikkének megfelelő sajátos eszköz legyen;
- c) a megállapodás alapelképzeléseit úgy kell újra meghatározni, hogy összhangban legyenek a szakirodalom legújabb irányvonalával, amelyek megkülönböztetik az önszabályozást a társszabályozástól és elismernek köztes formákat, mint például azokat, amelyeket az EU ajánlásai és közleményei népszerűsítene;
- d) egyértelműen le kell szögezni, hogy biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az esetleges vitákat alternatív, bíróságon kívüli konfliktuskezelési rendszereknek vessék alá.

1.9. Az EGSZB szerint ezenkívül előnyös lenne, ha ezt a megállapodást kiegészítené egy a tagállamokhoz intézett ajánlás, amely arra ösztönözné a nemzeti szintet, hogy ugyanezeket az elveket és tényezőket alkalmazza.

1.10. Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy kezeljék prioritásként az IKM ebben a véleményben javasoltaknak megfelelő felülvizsgálatát, és hogy kérjék ki a véleményét az említett felülvizsgálat kapcsán.

2. Bevezetés: a vélemény célja

2.1. Számos területen és több nemzeti és nemzetközi szervezetnél az ön- és a társszabályozást régóta olyan, a felülről történő szabályozást kiegészítő eszköznek tekintik, amely elengedhetetlen a különféle gazdasági és szociális tevékenységek megfelelő szabályozásához.

2.2. Az EU szintjén az EGSZB tette – mindenekelőtt az egységes piaci megfigyelőközpontján (SMO) keresztül – a legtöbb erőfeszítést az ön- és a társszabályozás meghatározásáért és szerepének elismeréséért, számtalan, elsősorban az INT szekció által készített véleményben tárgyalva azt ⁽¹⁾. Az ezzel kapcsolatos tevékenység alátámasztása érdekében fontos utalni arra, hogy 2008 márciusában az SMO keretében létrehozták az ön- és társszabályozás adatbázisát, amelyet az EGSZB azóta is naprakészen tart a nemzeti és uniós szinten ezen a téren szerzett különféle tapasztalatok beépítésével.

2.3. A témát eközben tudományos körökben elismert professzorok részletesen vizsgálták, többek között a szerződésjog, a vállalatirányítás, a társadalmi felelősség, az internet, az elektronikus kereskedelem, a termékbiztonság, a szakmai szolgáltatások, a környezet, a reklám, valamint az audiovizuális eszközök terén a belső piac vonatkozásában.

2.4. Azonban láthatóan hiányzik a politikai-jogalkotási vizsgálat, amely világosan meghatározná az eszközök működési környezetét jelentő jogi keretet az EU szintjén, pontosítaná azok jogi jellegét, meghatározná érvényességük feltételeit, körvonalazná alkalmazási területüket, tisztázná kapcsolatukat a felülről történő szabályozással és kijelölné határaikat, mindezt pedig egy lényegi, koherens és összhangolt keretben.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

3. Alapvető fogalmak és meghatározások

3.1. A felülről történő szabályozás, angol kifejezéssel „*straight regulation*” alatt általában az államok által létrehozott normarendszert értik, amely tehát így állami és kormányzati alapon nyugszik, és a nemzetállamok vagy az azokkal egyenrangú, demokratikusan megválasztott szupranacionális intézmények hagyományos demokratikus rendszerei által jön létre. Ilyenek például az Egyesült Államok Kongresszusának törvényei, valamint az Európai Unió rendeletei és irányelvei. Ez a kifejezés általában a széles értelemben vett törvényeket takarja, amelyeket a jogalkotói – vagy adott esetben meghatalmazás révén a végrehajtó – hatalom hoz létre, és amelyek előírásaihoz a végrehajtásukat célzó kényszerítő, szükség esetén erőtt alkalmazó eszközök, valamint a nem teljesítésüket szankcionáló polgári vagy büntetőjogi eszközök („*hard law*”) társulnak.

3.2. Az önszabályozás fogalma a viselkedépszichológiából ered, és a gazdaság területén alkalmazva általában azt jelenti, hogy maguk a gazdasági szereplők érvényesnek tekintenek maguk között vagy a piacon és a társadalomban jelen levő harmadik felek viszonylatában bizonyos magatartási szabályokat, és ezek végrehajtását maguk biztosítják külső kényszerítő rendszerek nélkül.

3.3. A szakirodalom az önszabályozási típusok széles tárházát fejlesztette ki különféle, többé-kevésbé tudományos osztályozási kritériumok szerint. Ezek az alábbiak:

- a) Eredeti vagy felhatalmazáson alapuló önszabályozás: a normák kidolgozásának megfelelően az érintett felek egyszerű önmagukra vonatkozó szabályozása révén („tisztá önszabályozás”) vagy egy fölérendelt testület (állam, szabályozó vagy ágazati szervek, Európai Unió) által meghatározott kötelezően betartandó paraméterek alapján („a közszféra részvételével történő önszabályozás”);
- b) Jogi, szokásjogon vagy esetjogon alapuló önszabályozás: forrása értelemszerűen a jog, különösen az alkotmányjog vagy a szupranacionális jog (pl. uniós jogszabályok), valamint a hagyományos „üzleti szokások és erkölcsök” – mai kifejezéssel „bevált gyakorlatok” –, vagy a bírósági ítéletek korpusza;
- c) Nemzeti vagy nemzetközi önszabályozás (más néven „magánúton történő nemzetközi szabályozás”): attól függően, hogy tisztán nemzeti ügyekre vonatkozik, vagy nemzetközi vagy kormányközi szervezetekkel együttműködő magánszférabeli szereplők – vállalatok, nem kormányzati szervezetek, technológiai szabványokat előíró független szakértők – által aláírt megállapodásokon alapul.

3.4. Végezetül a társszabályozást általában az érdekelt felek (*stakeholders*) egyfajta olyan szabályozásának tekintik, amelyet harmadik fél – általában költségvetési, ellenőrző és egyes esetekben szankcionáló hatáskörrel rendelkező hivatalos szerv vagy független szabályozói testület – ösztönöz, irányít, vezérel vagy ellenőriz.

3.5. Bár gyakran szinonimaként kezelik őket, az „etikai kódex” és a „bevált gyakorlatok kódexe” két eltérő fogalmat takarnak, amelyeket fontos megkülönböztetni.

3.6. Mindkét fogalom mögött önszabályozási vagy társszabályozási folyamatokból eredő normák vagy szabályok gyűjteménye áll, amely a legkifinomultabb módját képviseli az érdekelt felek közötti, e normákkal kapcsolatos megállapodás gyakorlatba való átültetésének, és célja, hogy e normák összessége és alkalmazásuk módja minden érintett számára átlátható és elérhető legyen.

3.7. Az etikai kódexek azonban tiszteletben tartják a bizonyos szakmák gyakorlásával kapcsolatos deontológiai normákat. E szakmák gyakorlói a szabadfoglalkozásokat (orvos, ügyvéd, újságíró stb.) szabályozó nemzeti törvények vagy nemzetközi szabályok által számukra biztosított kereten belül rendelkeznek az önszabályozásra való jogi hatalommal.

3.8. A bevált gyakorlatok kódexei pedig a jelen véleményben tárgyalt ön- és a társszabályozási normák gyűjteményét jelentik.

4. Az ön- és a társszabályozás jelenlegi európai jogi kerete

A) A „szabályozás javítása”, az „intelligens szabályozás” és az „egyszerűsítés” fogalma

4.1. Az EU szintjén az Európai Bizottság csak a 2002. márciusi liszaboni európai tanácsi csúcs után indította el „a szabályozás javítása”-ként közismert kezdeményezését a 2002. júniusi, az európai szabályozás javítását kitűző cselekvési terv⁽²⁾ alapján, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között megkötött, „A jogalkotás minőségének javítása” című fontos intézményközi megállapodás⁽³⁾ követett.

4.2. A jobb, és lehetőség szerint kevesebb jogalkotás mindig is a belső piaci politika egyik célkitűzése volt⁽⁴⁾, amelyet az EGSZB mindig is támogatott különféle véleményeiben⁽⁵⁾. A cél az, hogy megtaláljuk annak legjobb módját, hogy a jogalkotási környezetet felhasználóbaráttá és a vállalatok, munkavállalók, a fogyasztók és a civil szervezetek számára könnyebben érthetővé tegyük.

4.3. Az EGSZB-nek alkalma nyílt részletesen és minden körülményre kiterjedően kifejezni véleményét ezekben a témákban, nemcsak az Európai Bizottság felkérésére reagálva, hanem saját, innovatív kezdeményezésre is, mint például „A proaktív jogalkotásra irányuló megközelítés – újabb lépés a jobb közösségi szintű szabályozás felé” című vélemény⁽⁶⁾ esetén.

B) Az önszabályozás és a társszabályozás helye a jelenlegi közösségi jogi keretben

4.4. Mindenképpen el kell ismerni, hogy a már említett „A jogalkotás minőségének javítása” című intézményközi megállapodáson kívül az ön- és társszabályozás kérdése viszonylag kis mértékben van jelen a fent említett, az Európai Bizottság által indított kezdeményezésekben és vizsgált témákban⁽⁷⁾.

4.5. Ki kell emelni a megállapodás szövegével kapcsolatos néhány fontos szempontot, mindenekelőtt az alábbiakat:

- a) az EUSZ 5. cikkében és a hozzá kapcsolt (2.) jegyzőkönyvben említett szubszidiaritási és arányossági elvek értelmezésével kapcsolatos kérdés újbóli felvetése. Ezeknek az elveknek a fényében kell értékelni az ön- és társszabályozási mechanizmusok használatának lehetőségét;
- b) ezeknek a mechanizmusoknak a keretbe foglalása „a jogalkotás minőségének javítása” programban, közelítve a „kevesebb jogszabály a jobb szabályozás érdekében” elvéhez;
- c) a fenti két mechanizmus egyértelmű megkülönböztetése a „nyitott koordinációs módszertől”, amelynek területeit az EUMSZ 6. cikke rögzíti;
- d) ugyanilyen egyértelműen meg kell különböztetni ezt a két mechanizmust attól, amit általában „soft law”⁽⁸⁾ névvel illetünk. Ide tartoznak például az előkészítő vagy tájékoztató jogi aktusok (fehér könyvek és zöld könyvek, cselekvési tervek és programok), az értelmező jogi aktusok (például a *de minimis* közlemény a versenyjog terén)⁽⁹⁾, a következtetések, nyilatkozatok, állásfoglalások, és végül az EUMSZ 288. cikkében említett ajánlások és vélemények⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Fehér könyv az európai kormányzásról (COM(2001) 428 final; HL C 287., 2001.10.12.), és „A jogalkotás minőségének javításáról” szóló közlemények (COM(2002) 275, 276, 277 és 278 final, 2002. június 5.).

⁽³⁾ Ebben a kérdésben lásd különösen Linda A. J. Senden alábbi cikkeit: „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet” (in *Electronic Journal of Comparative Law*, 9. rész, 2005. január 1.) és „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (in *Utrecht Law Review*, IGITUR, 1. szám, 2. rész, 2005. december, 79. o.).

⁽⁴⁾ Emlékeztünk itt a belső piaci jogszabályok egyszerűsítését célul kitűző SLIM projektre (COM(96) 559 final és COM(2000) 104).

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ HL C 175., 2009.7.28., 26. o.

⁽⁷⁾ Ez mondható el különösen a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló egymást követő éves jelentésekről, a szabályozási keret egyszerűsítésére vonatkozó stratégiáról szóló különféle jelentésekről, valamint a jogalkotás minőségének EU-beli javítására irányuló program gyakori stratégiai elemzéseiről. Említésre érdemes kivételt képeznek az alábbi európai bizottsági munkadokumentumban tett utalások: Az elért eredményekről szóló első jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítésére vonatkozó stratégiáról; Brüsszel, COM(2006) 690 final, 2006. november 14.

⁽⁸⁾ A definíciót lásd: Linda Senden: „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (in *Utrecht Law Review*, IGITUR, 1. szám, 2. rész, 2005. december, 79. o.).

⁽⁹⁾ C(2014) 4136 final, 2014. június 25.

⁽¹⁰⁾ Az Európai Bizottság ezekre a típusú eszközökre, és nem az ön- vagy a társszabályozásra utal például „Az Európai Unió adópolitikája – Az elkövetkező évek prioritásai” című közleményben (COM(2001) 260 final; HL C 284., 2001.10.10., 6. o.), különösen annak 4.3. pontjában.

4.6. Ugyanakkor természetéből adódóan ez a „megállapodás” mindössze intézményközi „kötelezettségvállalásnak” minősül, és önmagában semmiféle jogi kötelezettséget nem jelent harmadik felek irányában ⁽¹¹⁾. Másrészt, különösen az önszabályozás kapcsán az Európai Bizottság úgy véli, hogy a közösségi intézményeknek nem szabad beavatkozniuk az ilyen önkéntes kezdeményezésekbe ⁽¹²⁾, hanem annak megvizsgálására kell szorítkozniuk, hogy az így elfogadott politikák összhangban vannak-e a Szerződés rendelkezéseivel.

4.7. Az intézményközi megállapodás által láthatóan egyértelműen preferált társszabályozás keretében az intézmények vállalják, hogy elősegítik az érintettek közötti megállapodást, jogi aktusokban határozva meg annak kereteit, felmelve az alapvető jogszabályok szövegének és a megállapodás kidolgozását lehetővé tevő normáknak való megfelelését, illetve ellenőrizve annak végrehajtását. Ez a törekvés azonban alig tíz esetben teljesült ⁽¹³⁾.

4.8. Az esetek mindegyikéről elmondható azonban, hogy **az intézményközi megállapodás valójában nem határoz meg jogi keretet az említett mechanizmusoknak az EU szintjén történő használatához**. Tartalmazza azonban:

- a) a mechanizmusok átláthatóságának garantálását;
- b) az alkalmazásuk tiltását olyan esetekben, amikor alapvető jogok vagy fontos politikai döntések forognak kockán;
- c) vagy amikor a szabályokat az összes tagállamban egységesen kell alkalmazni.

4.9. Az **Európai Parlamentben** a már említett, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság által a jogalkotás minőségének javítása témájában megkötött intézményközi megállapodásról az Alkotmányügyi Bizottság által készített jelentésen ⁽¹⁴⁾ kívül a kérdést néhány állásfoglalásban tárgyalták.

4.10. Az **EGSZB** a legkülönbébb véleményeiben többször is hangsúlyozta az előnyöket, de a korlátokat és a konkrét és jól meghatározott célokat is az önszabályozás és a társszabályozás alkalmazása kapcsán ⁽¹⁵⁾. A tanulság az alábbiak szerint foglalható össze:

- a) Az „önszabályozásnak” összhangban kell lennie a törvényekkel és azok támogatását kell élveznie; végrehajthatónak, ellenőrizhetőnek és szabályozhatónak kell lennie; ezenkívül fontos, hogy hatékony legyen és kifejezetten biztosítson jogorvoslati eljárásokat, különösen nemzetközi szinten.
- b) A társszabályozás vegyíti a jogszabályok elemeit – és pedig különösen kiszámítható és kötelező jellegüket – az önszabályozás rugalmasabb rendszerével. A kihívás, amit a társszabályozásnak meg kell oldania, az, hogy meghatározzon, fenntartszon és megőrizzen politikai célkitűzéseket, és pedig úgy, hogy eközben nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé a szabályozási keretben.
- c) Egy demokratikus politikai keretben a magánszabályozásnak általában az állami szabályozás fejlődését vagy alkalmazását kell képviselnie, esetleg helyettesítve azt bizonyos területeken. Ilyenek lehetnek a szokásjogi eredetű íratlan szabályok vagy az olyan belső rendelkezések, amelyeket a jogszabályalkotó és a közhatalóság kifejezett vagy hallgatóságos módon tiszteletben kíván tartatni, azaz például egyes szakmák etikai kódexei.

⁽¹¹⁾ Amint Linda Senden a már idézett „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet” című művében helyesen kifejti: „As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms ('agree', 'will'), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: 'The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement' (point 38). Secondly, where 'agreed acts' are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties”.

⁽¹²⁾ Ezt világosan alátámasztja az Európai Bizottság 2002-es cselekvési terve, amely szerint: „a társszabályozással szemben az önszabályozás kapcsán nincsen feltétlenül szó jogalkotási aktusról” (COM(2002) 278 final, 11. o.).

⁽¹³⁾ Ezek között említendő:

a) A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 1997. december 1-jén elfogadott állásfoglalás a társasági adózásra vonatkozó magatartási kódexről.

b) A 2007-ben felülvizsgált 80/2009/EK rendelet a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról (HL L 35., 2009.2.4., 47. o.). További példák: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32859>

⁽¹⁴⁾ Előadó: Monica Frassoni (A5-0313/2003, 2003. szeptember 25.).

⁽¹⁵⁾ Külön említést érdemelnek az EGSZB által a többek között az alábbi véleményekben kifejezett álláspontok:

— HL C 14., 2001.1.16., 1. o.: „Az egységes piacra vonatkozó jogszabályok egyszerűsítése”,
 — HL C 48., 2002.2.21., 130. o.: „Egyszerűsítés” (kiegészítő vélemény),
 — HL C 112., 2004.4.30., 4. o.,
 — HL C 255., 2005.10.14., 22. o.: „Az egységes piac prioritásai 2005 és 2010 között”,
 — HL C 24., 2006.1.31., 52. o.: „Az EU-jogszabályok végrehajtásának javítása”,
 illetve a 2005. január 24-i tájékoztató jelentés.

- d) A társszabályozás és az önszabályozás sikere több tényezőtől függ: az általános érdek érzékelésétől, a rendszer átláthatóságától, a szereplők reprezentativitásától és kapacitásaitól, értékelési és ellenőrzési mechanizmusok létezésétől, a szükség esetén szankciókat is tartalmazó nyomon követés hatékonyságától, illetve az érintett felek és az állami hatalom, valamint általában a társadalom közötti kölcsönös együttműködésre való hajlamtól.
- e) A társszabályozás és az önszabályozás számos előnnyel jár: az egységes piac előtt álló akadályok felszámolása, a szabályok egyszerűsítése, rugalmas és gyors végrehajtás, a jogalkotói folyamatok zsúfoltságának megszüntetése és a résztvevők közös felelősségvállalása.
- f) Ugyanakkor korlátaik is vannak, amelyek függenek mindenekelőtt a szankciók és a nyomon követés hatékonyságától, annak bizonytalanságától, hogy valamennyi fél csatlakozik-e az elfogadott kódexekhez, a hatályos jogszabályokkal való teljes összhang feltételeitől és az egészség, a biztonság és az általános érdekű szolgáltatások terére vonatkozó, megfelelő jogalkotási kerettel kapcsolatos elvárásoktól.

5. A szabályozás, az önszabályozás és a társszabályozás szerepe: definíció és jogalap

a) A jogalap szükségessége

5.1. Az Európai Unió alapító okiratában önmagát jogközösségként határozza meg, ami hasonló a jogállamiság jól ismert fogalmához. Egy jogközösségben bármely norma érvényessége egy felhatalmazó jogszabálytól függ, amelynek tehát szerepelnie kell az alapokmányban és ezt követően a normapiramis különféle jogalkotási aktusaiban is.

5.2. Az EU alapokmányát jelenleg (az EUSZ 1. cikkének harmadik bekezdése szerint) az egyenlő jogi kötőerővel bíró EUSZ és EUMSZ alkotja. Ezenkívül az Európai Unió Alapjogi Chartája is az alapokmány szerves részét képezi, és ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések (EUSZ 6. cikk). Az uniós jogi korpusz bármely rendelkezéséhez ebben az alapokmányban szereplő valamely előírásnak kell alapul vagy jogalapul szolgálnia, legyen szó akár valamely közvetlen jogszabályalkotói hatáskör megadásáról, akár ennek a hatáskörnek az átruházásáról (felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és végrehajtási aktusok az EUMSZ 290. és 291. cikke szerint).

5.3. A Szerződésekben elismert uniós hatáskörök kizárólag azok, amelyeket a tagállamok az Unióra ruháztak, összhangban a hatáskör-átruházás elvével (EUSZ 4. cikk (1) bekezdés és 5. cikk (2) bekezdés). Ezek kizárólagosak vagy megosztottak lehetnek (EUMSZ 2. cikk (1) és (2) bekezdés), és értelmezésüket és alkalmazásukat korlátozza a szubszidiaritás és az arányosság elve (EUSZ 5. cikk (3) és (4) bekezdés).

5.4. Az EU csak akkor ruházhatja át jogalkotói hatásköreinek gyakorlását, ha arra kifejezetten felhatalmazást kap, továbbá csak azokat a hatásköröket ruházhatja át, amelyeket neki megadtak (EUSZ 13. cikk (2) bekezdés).

5.5. Az, ha az EU intézményei (a Tanács, a Parlament és az Európai Bizottság) elismerik saját jogalkotói hatáskörüket egy „alternatíváját”, mindenképpen a hatáskörök „átruházását” jelenti. Ezért ahhoz, hogy ez „közösségi jogi keretnek” legyen tekinthető, elengedhetetlennek tűnik, hogy az ilyen átruházás lehetőségét egyértelműen rögzítsék az alapokmányokban; az átruházás formájáról, a végrehajtás szabályairól és feltételeiről szóló döntést a másodlagos jogalkotásra lehetne bízni.

5.6. Ugyanakkor tény, hogy az alapszövegekben (köztük az Európai Unió Alapjogi Chartájában) sehol sem találunk akár explicit, akár implicit módon ilyen jogalapot, még az EUSZ 11. cikkének igen tág értelmezésével sem.

5.7. Végezetül az intézményközi megállapodás önmagában nem minősül közösségi jogforrásnak, és nem jogosít fel harmadik felek vonatkozásában kötelező erővel semmiféle olyan jellegű hatáskör-átruházásra, amelyre a megállapodásban szereplő definíció utal: „ahol a Szerződés nem követeli meg kifejezetten jogi eszköz használatát, **alternatív** szabályozási mechanizmusok használhatók” (16. pont).

5.8. Függetlenül attól, hogy a származékos jog különféle jogi eszközei törekszenek a legitimizációra és arra, hogy többé-kevésbé részletesen meghatározzák azokat az elveket és feltételeket, amelyeknek az ilyen mechanizmusoknak meg kell felelniük ahhoz, hogy az EU szintjén a jogalkotói hatáskörrel rendelkező intézmények elismerjék őket, **hiányzik még egy olyan feljogosító norma, amely lehetővé teszi ezen intézmények számára, hogy lemondjanak jogalkotói hatáskörükről, és ezekre a mechanizmusokra mint a Szerződésekben meghatározott közösségi szabályozási eszközök legitim alternatívájára ruházzák át azokat.**

b) Az ön- és a társszabályozás definíciójáról szolgáló külön eszköz

5.9. Teljesen más kérdés az, hogy ahelyett, hogy az EU jogalkotói hatásköre egy alternatívájának tekinthetnénk ezeket a mechanizmusokat, azok inkább **a jogalkotás egyfajta kiegészítői vagy helyettesítői egy előzetesen létrehozott és tökéletes átláthatósággal definiált jogi keretben.**

5.10. Ezért úgy ítéljük meg, hogy ezt a keretet általános jelleggel, a Szerződések és az Alapjogi Charta alapján kellene meghatározni, és nem kellene eseti alapú értelmezésre hagyni minden egyes másodlagos vagy származékos jogalkotási aktus kapcsán.

5.11. Ennek a meghatározásnak egy **az EUMSZ 295. cikke értelmében vett specifikus, kötelező jellegű intézményközi megállapodásban** kellene szerepelnie, amelynek végrehajtását az Európai Bíróság ellenőrizhetné.

5.12. Emellett az EU hatáskörrel rendelkezik arra, hogy „tanácsolja” a tagállamoknak, hogy kövessék az európai szinten bevezetendő modellt, amikor nemzeti jogrendjeikben meghatározzák a nemzeti, regionális és helyi szintű ön- és társszabályozás formáit. Emiatt úgy véljük, hogy a megfelelő eszköz egy **ajánlás** lenne, amely megismételné az új intézményközi megállapodásban meghatározott elveket és követelményeket, és tanácsolná a tagállamoknak azok átvételét és belső jogrendjük megfelelő szintjeibe történő beépítését.

5.13. Végezetül az EGSZB úgy véli, hogy ennek az új megállapodásnak a rendelkezéseiről a szervezett civil társadalom reprezentatív szerveként előzetesen véleményt kellene alkotnia (EUMSZ 304. cikk).

c) Az alapfogalmak újbóli meghatározása

5.14. Az új intézményközi megállapodásnak a valóságnak jobban megfelelőre kellene újradefiniálnia az ön- és a társszabályozás fogalmát, típusait és alkalmazásuk módját.

5.15. A valóságban a társszabályozás és az önszabályozás jelenlegi intézményközi megállapodásban rögzített fogalma nem felel meg egyetlen, a szakirodalomban ismert fogalomnak sem, és nem különbözteti meg megfelelően a két módszert az őket szabályozó jogi rendszerek különbözősége szerint.

5.16. Másrészt a valóság nem merül ki az intézményközi megállapodásban meghatározott két típusban, mivel például azok nem fednek le olyan helyzeteket, amikor egyes rendszerek *puha* jogi eszközök (pl. ajánlások) vagy magánszintű megállapodások (pl. *kerekasztalok*) keverékéből jönnek létre. Ugyanígy nincsen szó a magánúton történő nemzetközi szabályozás megállapodásairól sem.

5.17. Végezetül az intézményközi megállapodás nem szól arról a szerepről, amit a közösségi szabályozó szerveknek kellene betölteniük független és szabad „harmadik félként” a társszabályozási megállapodások kialakításában és tárgyalásában, hasonlóan a nemzeti szintű szabályozók által különféle ágazatokban vállalt szerephez.

d) Alapelvek és alapvető követelmények

5.18. A jövőbeli intézményközi megállapodás fontos része lesz a világos és pontos, általános jellegű meghatározása azoknak az alapelveknek és alapvető követelményeknek, amelyeknek az ön- és társszabályozási mechanizmusoknak meg kell felelniük ahhoz, hogy az EU elismerje őket és/vagy alkalmazásukat tanácsolja.

5.19. Fontos rámutatni, hogy európai szinten lehet önszabályozási formákat létrehozni az intézményközi megállapodás keretén kívül is, a szerződéskötési és társulási szabadság alapján. Ezek teljes mértékben legitimek, amennyiben összhangban vannak az EU általános jogi elveivel, ám az intézményközi megállapodás keretében csak akkor ismerhetők el, ha megfelelnek az abban rögzített követelményeknek.

5.20. Ezek közül néhány korábban említett már azonosít a jelenlegi intézményközi megállapodás is, és ezeket meg kellene tartani, bár talán jobban meg lehetne határozni, különösen azokban a konkrét esetekben, amikor az alkalmazhatóság amiatt tilos, mert alapvető jogok forognak kockán, fontos politikai döntésekről van szó, vagy amikor a szabályokat az összes tagállamban egységesen kell alkalmazni.

5.21. A szakirodalom és különféle gazdasági szereplők tapasztalata azonban egy sor további elvre és követelményre is rámutatott. Ezek röviden az alábbiak:

- a) Az ön- és a társszabályozásnak az általános érdeket, és nem csak a szabályozott szervezetek javát kell szolgálnia.
- b) Minden esetben szem előtt kell tartania az Európában hatályos összes jogszabályi és igazságügyi előírást, kezdve az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió Alapjogi Chartája és az emberi jogok európai egyezménye célkitűzéseivel és előírásaival. Összhangban kell lennie a nemzetközi joggal és a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokkal is, különös tekintettel a WTO rendelkezéseire.
- c) Uniós és nemzeti bíróságok ellenőrzésének kell alárendelve lennie.
- d) Az átláthatóságnak garantálnia kellene a gyakorlatias és mindenki számára nehézségek és elrettentő költségek nélkül hozzáférhető információkat, a célkitűzéseket pedig világosan és egyértelműen kell rögzíteni.
- e) A megvalósulás fokának nyomon követhetőnek kell lennie az Európai Bizottság által előzetesen meghatározott objektív kritériumok és megbízható mérőszámok alapján. Ezek meghatározásához *ex ante* vagy *ex post*, az Európai Bizottság vagy esetleg más független, megfelelően hitelesített állami vagy magánszférabeli értékelők által készített hatástanulmányokat kell felhasználni.
- f) A partnerek reprezentativitásának garantálnia kell, hogy a megállapodás eredményeként létrejövő rendelkezések valóban végrehajtásra kerüljenek, és hogy a folyamatok hitelesek és hatékonyak legyenek. A reprezentativitásnak arányosnak kell lennie az érintett foglalkozási ág – szakmaközi vagy ágazati szinten mért – súlyával, valamint a jóváhagyott rendelkezések kiterjedésével. Ezt a reprezentativitást szükség esetén mennyiségi (a szervezet tagjainak száma és aránya), de mindenekelőtt minőségi (képesség a helyi szintű fellépésre, az elfogadott rendelkezések elfogadtatására és végrehajtására) alapon kell felmérni.
- g) A közvetlenül érintett felekkel való előzetes konzultáció is fontos elem az előírások értékének és minőségének, valamint hatékonyságának igazolásához.
- h) Az ön- és a társszabályozás rendelkezéseinek felügyeletéhez, értékeléséhez és nyomon követéséhez a hatékonyság garantálása érdekében megelőző vagy büntető jellegű (szankciók) eszközökkel kell rendelkezni. Ilyenek például:
 1. az önellenőrzési és önfegyelmezési mechanizmusok, előzetes hatástanulmányokkal ⁽¹⁶⁾;
 2. a hatékonyabb nyomon követést biztosító adatbázisok ⁽¹⁷⁾;
 3. tanúsítvány elfogadása címke vagy „referenciamárka” képében ⁽¹⁸⁾;
 4. nemzeti kódexek elfogadása az európai magatartási kódex alkalmazásával ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Megemlíthetjük például: az EFCA által a mérnöki és tanácsadó irodák 1992-es magatartási kódexe alkalmazásának garantálására létrehozott önellenőrzési mechanizmust;

az Európai Unió ügyvédeknek a CCBE által 1988-ban elfogadott etikai kódexe kötelező rendelkezéseit;

a vagyonekezelők egy magatartási kódexe által létrehozott fegyelmi tanácsot, amelynek célja a kódex alkalmazásának garantálása és szükség esetén szankciók (ellenőrzés, figyelmeztetés és kizárási javaslat) előírása;

az 1992-ben létrehozott Európai Önszabályozó Reklámszervezetet (EASA), amelynek célja az önszabályozás előmozdítása és koordinálása a reklámparban;

a BDI (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) ellenőrzési hatáskörét afelett, hogy megfelelően kerüljön végrehajtásra az 1995-ben Berlinben a kormány és a vállalatok által a CO₂-kibocsátás németországi csökkentésének feltételeiről és ellenőrzéséről a kiotói Jegyzőkönyvvel összhangban aláírt megállapodás.

⁽¹⁷⁾ Ilyen például a mérnökök képzésével foglalkozó intézmények adatbázisa, amelyet 1987-ben hozott létre a 30 ezer taggal rendelkező Nemzeti Mérnökszervezetek Európai Szövetsége (EFANI), egy a képzések és szakképesítések kölcsönös elismerését garantáló európai etikai kódexet alkalmazva.

⁽¹⁸⁾ Ilyen az európai biztosítási bizottság tagjai által létrehozott címke, amely igazolja a helyes internetes magatartás európai kódexének alkalmazását, vagy az elektronikus kereskedelemben alkalmazott biztonsági címkék, amelyek a távértékesítésre vonatkozó magatartási kódex betartását tanúsítják.

⁽¹⁹⁾ Ez történt egy a közvetlen értékesítők szövetségeinek európai szervezete által 1995-ben elfogadott és 2004-ben módosított európai magatartási kódex alkalmazásával.

5. műszaki specifikációk meghatározása a szabványokkal párhuzamosan ⁽²⁰⁾;
 6. gyakorlati végrehajtási iránymutatások kidolgozása ⁽²¹⁾;
 7. bírság (pénzbírság) jellegű vagy más típusú szankciók (például kiutasítás vagy az engedély visszavonása) rendszerének biztosítása.
- i) Végül az ön- és a társszabályozás rendelkezéseit időszakosan felülvizsgálat alá lehet helyezni és módosítani lehet a helyzet, a jogszabályok és az érintettek törekvései változásainak fényében.

5.22. Az Európai Bizottságnak még határoznia kellene arról – megfelelően tekintetbe véve a jogbiztonság és a rugalmasság kérdését –, hogy az említett mechanizmusoknak ezeket a strukturáló elemeit magának az intézményközi megállapodásnak a szövegében jelenítse meg, vagy annak mellékletében, amely azonos jogi kötéserővel bír, ám naprakész tétele adott esetben egyszerűbb. Ennek során azonban nem kerülhet veszélybe az összes érintett féllel való konzultáció garantálása.

5.23. Ez az általános jellegű definíció nem sodorhatja veszélybe annak lehetőségét – amelyet kifejezetten meg kellene említeni az intézményközi megállapodásban –, hogy minden olyan jogalkotási eszköz számára, amely lehetővé teszi ezeknek a mechanizmusoknak az alkalmazását, rögzítsenek külön feltételeket és követelményeket, amelyek külön megfelelnek az érintett ágazatnak. Ez egyébként már teljesül azokban a különféle rendeletekben és irányelvekben, amelyek utalnak ezekre a mechanizmusokra.

e) Az alkalmazás főbb prioritási területei

5.24. Elvben semmi nem mutat arra, hogy lennének olyan ágazati területek, amelyeket egységesen ki kellene zárni az alkalmazás alól.

5.25. Elismerjük azonban, hogy vannak olyan ágazatok, amelyekben konjunkturális okok miatt érdemes több záradékot meghatározni, vagy pontosabban definiálni az ön- és a társszabályozás használatának módját és feltételeit. Különösen említhetjük itt a pénzügyi szolgáltatások, a közszolgáltatások vagy általános érdekű szolgáltatások területét, illetve bizonyos olyan ágazatokat, amelyek, bár közvetlenül nem felelnek meg az alapjogok tartalma definíciójának, kapcsolódnak érvényesítésük módjához. Amint arra az EGSZB már több véleményében utalt, ilyen például a fogyasztói jogok területe.

5.26. Az ideális ágazatok különösen azok, amelyek kapcsolatban vannak a vállalatirányítás, a vállalatok társadalmi felelősségvállalása, valamint a gazdasági kapcsolatok területével.

5.27. Üdvözlendő ezért az Európai Bizottság egyes közelmúltbeli kezdeményezései, mint például a vállalati társadalmi felelősségvállalásról szóló bizottsági közleményen ⁽²²⁾ alapuló, a CoP platformmal (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*) kapcsolatos kezdeményezés, vagy a fontosabb webes vállalatok által a biztonságos internet érdekében kötött megállapodás támogatása. Ezenkívül pusztán példaként megemlíthetők azok a kezdeményezések is, amelyek az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvben ⁽²³⁾ alapulnak, vagy amelyek a különféle uniós eszközökkel kapcsolatosak.

f) Előnyök és hátrányok

5.28. Az EGSZB korábbi véleményeiben már rámutatott az ön- és társszabályozási mechanizmusok használatából eredő előnyökre. A korábbi EGSZB-vélemények alapján a legfontosabbak az alábbiak szerint foglalhatók össze: az egységes piac előtt álló akadályok felszámolása, a szabályok egyszerűsítése, rugalmas és gyors végrehajtás, a jogalkotói folyamatok zsúfoltságának megszüntetése és a résztvevők közös felelősségvállalása.

5.29. Ugyanakkor emlékeztetünk korlátaikra is, amelyek függenek mindenekelőtt a szankciók és a nyomon követés hatékonyságától, a hatályos jogszabályokkal való teljes összhang feltételeitől és az egészség, a biztonság és az általános érdekű szolgáltatások terére vonatkozó, megfelelő jogalkotási kerettel kapcsolatos elvárásoktól. Az említett véleményekben ezekre is történik utalás ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Például a mosógépek energiafogyasztásának csökkentésére vonatkozó számszerűsített előírások, amelyeket 1999-ben fogadott el a Háztartásigépgyártók Európai Tanácsa az Európai Bizottsággal együttműködésben.

⁽²¹⁾ Például:
— képzési követelmények meghatározása útmutatóval, az európai konzervátorok és restaurátorok szakmai szabályainak kódexe alapján,
— az interneten szolgáltatásokat nyújtók használati útmutatója, amelyet 2001-ben dolgozott ki a Milánói Kereskedelmi Kamara, hogy előmozdítsa a bevált gyakorlatokat ezen a téren.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ 2000/31/EK irányelv (HL L 178., 2000.7.17., 1. o.).

⁽²⁴⁾ 2005. január 24-i tájékoztató jelentés (INT/204) az egységes piac társszabályozási és önszabályozási állapotáról.

g) Alternatív vitarendezési formák

5.30. A peren kívüli vitarendezés rendszereire ma, hosszas és nehéz vajúdas eredményeként uniós szabályozás vonatkozik, amely az online vitarendezésről szóló rendeletben és az alternatív vitarendezésről szóló irányelvben ⁽²⁵⁾ testesül meg. Ezek végrehajtása az egyes tagállamokban folyamatban van.

5.31. Bár az ön- és társszabályozási mechanizmusok kialakításához tisztán elméleti szempontból nem létfontosságú, az EGSZB mégis azt tanácsolja, hogy a jövőbeli intézményközi megállapodás világosan írja elő az említett mechanizmusok megfelelési követelményeként, hogy minden esetben adják meg hozzájuk, hogy az említett uniós eszközökkel összhangban mely alternatív peren kívüli vitarendezési rendszernek vethetők alá.

h) Az uniós intézmények, a tagállamok és a civil társadalom szerepe

5.32. Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása során a jogalkotási folyamat minden résztvevőjére konkrét felelősség hárul, amit fontos vállalniuk.

5.33. Emiatt az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, hogy kezdeményezze tárgyalások megkezdését az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal a jelenlegi intézményközi megállapodás felülvizsgálata céljából, összhangban az itt meghatározott paraméterekkel.

5.34. A civil társadalommal és különösen az EGSZB-vel konzultálni kellene e tárgyalás részleteiről, és a megállapodás végleges szövegéről a formális elfogadást megelőzően ki kell kérni az EGSZB véleményét.

5.35. A tagállamoknak nemzeti parlamentjeiken keresztül és a Szerződések által a szubszidiaritás és az arányosság vizsgálata terén rájuk ruházott hatáskörökkel élve szintén nyilatkozniuk kellene, a kormányoknak pedig kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy átültessék ezeket az elveket nemzeti jogrendjükbe.

5.36. Végezetül az Európai Bíróságnak és a nemzeti bíróságoknak meg kell adni a szükséges hatásköröket és eszközöket ahhoz, hogy ellenőrizzék az elfogadott eszközök jogszerűségét.

Kelt Brüsszelben, 2015. április 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Az 524/2013/EU rendelet és a 2013/11/EU irányelv (HL L 165., 2013.6.18., 1. o. és 63. o.).

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A szekcióvélemény következő pontját a Közgyűlés által elfogadott módosító indítvánnyal helyettesítették, ám a szavazás során a leadott szavazatok legalább egynegyede a szekció által javasolt szöveg megtartását támogatta (eljárási szabályzat 54. cikk, (4) bekezdés):

5.21. pont h) alpont

Az ön- és a társszabályozás rendelkezéseinek ellenőrzéséhez és nyomon követéséhez a hatékonyság garantálása érdekében megelőző vagy büntető jellegű (szankciók) eszközökkel kell rendelkezni. Ilyenek például:

1. az önellenőrzési és önfegyelmezési mechanizmusok, előzetes hatástanulmányokkal;
2. a hatékonyabb nyomon követést biztosító adatbázisok;
3. tanúsítvány elfogadása címke vagy „referenciamárka” képeben;
4. nemzeti kódexek elfogadása az európai magatartási kódex alkalmazásával;
5. műszaki specifikációk meghatározása a szabványokkal párhuzamosan;
6. gyakorlati végrehajtási iránymutatások kidolgozása;
7. bírság (pénzbírság) jellegű vagy más típusú szankciók (például kiutasítás vagy az engedély visszavonása) rendszerének biztosítása.

A szavazás eredménye:

Mellette:	91
Ellene:	41
Tartózkodott:	28
