

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény Tárty: „Hogyan tehető hatékonyabbá az EU-jogszabályok végrehajtása és betartatása”

(2006/C 24/13)

2005. február 10-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a Működési Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdésében biztosított hatáskörében eljárva úgy határozott, hogy véleményt nyilvánít a következő tárgyban: „Hogyan tehető hatékonyabbá az EU-jogszabályok végrehajtása és betartatása”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2005. július 27-én elfogadta véleményét (előadó: **Joost van Iersel**).

2005. szeptember 28–29-én tartott, 420. plenáris ülésén (a szeptember 28-i ülésnapon) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 90 szavazattal 6 ellenében, 12 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

Végrehajtás és betartatás

Összefoglalás

Ebben a véleményben az EGSZB azt állítja, hogy a jobb jogalkotás, a jogszabályok hatékonyabb végrehajtása és betartatása szoros kapcsolatban áll egymással: a jó törvények betarthatók és tiszteletben is tartják azokat. Az Európai Bizottság, a Tanács és a Bíróság rendszeresen szembesül a jogszabályok alkalmazásának problémájával. Ezek nyomon követése azonban igen korlátozott. Ennek oka az Európa-szerte különböző kultúrákban és eltérő hatáskörökben, valamint a végrehajtásban való különböző fokú részvételben rejlik. Az EGSZB különböző feladatokat állapított meg, melyek elvégzése az Európai Bizottságra, illetve a tagállamokra vár. A tagállamok részéről ez elsősorban politikai akarat kérdése. A nemzeti közigazgatásoknak úgy kellene viselkedniük, hogy azzal kifejezzék, hogy ők maguk az EU, és hogy ennek megfelelően állnak ki az uniós döntések mellett. Ez bizonyos megközelítésbeli változásokat jelent, köztük az adminisztratív kapacitás garantálását, a belső szabályok és eljárások átvilágítását, a jogszabályok „túlbuzgó” átültetésének és „kimazsolázásának” elkerülését, valamint a tájékoztatás hatékonyabbá tételét. A tagállamokat illetően szisztematikus párbeszéd lenne kívánatos a megfelelő hatóságok között szerte az EU-ban, valamint a nemzeti közigazgatások *utólagos* értékelése és elszámoltathatósága a más tagállambeli megfelelőik által. Az önálló jogalkotói jogkörrel rendelkező, nemzeti szint alatti hatóságok bevonása ugyancsak szükséges. Az EGSZB támogatja, hogy az Európai Bizottság aktív szerepet játsszon a bizalom növelésében a végrehajtó hatóságok között, ugyanúgy, mint az állami hatóságok hálózatának támogatásában, ezek teljesítményének módszeres értékelésében, valamint a legjobb gyakorlatok megállapításában és terjesztésében. Mérlegelni kell a már folyamatban lévő, bírók és állami hivatalok számára szervezett képzések kiterjesztését. Néhány, ebben a véleményben megvitatt javaslatl jelenleg az Európai Bizottság is foglalkozik, néhány változtatás gyakorlati megvalósítása pedig már folyamatban van a tagállamokban. Jelenleg azonban a végrehajtás és betartatás átfogó képe komoly hiányosságokról tanúskodik. Az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek is el kell kötelezniük magukat e folyamat mellett. Az EGSZB véleménye szerint kulturális szemléletváltásra van szükség, amely magába foglalja az új EU-jogszabályok szaporításáról azok hatékony alkalmazására történő áttérést, így biztosítva a jóváhagyott EU-jogszabályok és politikák teljes hatékonyságát. Ez hozzájárul majd egy 25, vagy ennél több tagállamból álló Európa jó működéséhez, garantálva annak szükséges kohézióját.

1. A közösségi jog mint az európai integráció alapja

1.1 A munkavállalók, a fogyasztók és a környezet védelme terén megfelelő társadalmi normák által szabályozott és teljesen működőképes belső piac az európai integráció lelke. Igazolja az integrációt azáltal, hogy jelentős előnyökhöz juttatja a polgárokat és a vállalkozásokat.

1.2 Az EU a jogállamiság elvén alapul. Ez megerősíti a belső piac alapjait, és megakadályozza az áruk, személyek vagy vállalkozások származás vagy nemzetiség alapján történő megkülönböztetését. A közösségi jog hatékony alkalmazása fokozza az emberek európai politikákba és eljárásokba vetett bizalmát, és rámutat az EU jelentőségére a polgárok és vállalkozások problémáinak megoldásában. Ez azonban a közösségi joganyag nemzeti jogba való időben történő és pontos átültetését kívánja meg.

1.3 Ezenkívül az európai jogszabályokat, amelyek az egységes szabályozási térség létrehozását gátló korlátok elmozdítását célozzák meg, haladéktalanul és koherens módon kell alkalmazni szerte az EU-ban, és hatékony betartatásukról minden hatóságnak gondoskodnia kell, mind nemzeti, mind regionális szinten.

1.4 A belső piac csak abban az esetben működhet megfelelően és válhat a növekedés és gazdasági virágzás forrásává, ha a polgároknak és vállalkozásoknak nem kell semmilyen megkülönböztetésen alapuló vagy rejtett akadályt leküzdeniük, ideértve a túl nagy terhet jelentő vagy túl hosszadalmas adminisztratív eljárásokat is. A gyakran túl szigorú, vagy túlzottan összetett és a kívánt célhoz képest aránytalanul nagy terhet eredményező (!) nemzeti intézkedésekre számos polgár és vállalkozás panaszkodik minden évben. Ez részben annak köszönhető, hogy néhány esetben a közösségi jogot „túlzott buzgalommal” ültetik át a nemzeti jogba. Ez a „túlzott buzgalom” további nemzeti rendeleteket eredményez, amelyek elhomályosíthatják az EU céljait.

(!) Az EGSZB által végzett, a jogszabályok tagállami szintű végrehajtásának lehetséges hiányosságait és hibáit feltáró vizsgálat eredményeinek összefoglalása az „A” mellékletben található.

1.5 „A jobb jogalkotás” a lisszaboni menetrend elengedhetetlen része. A 2005. március 22–23-i Európai Tanács következtetéseiben kifejezetten elismerte a jobb szabályozói környezet versenyre gyakorolt pozitív hatását, és a 2005. június 6–7-i Versenyképességi Tanács^(?) is hasonlóan nyilatkozott. Ebben a tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a jobb jogalkotás és a hatékonyabb végrehajtás szorosan kapcsolódik egymáshoz: a jó törvények végrehajthatók, és tiszteletben is tartják azokat.

1.6 Ahhoz, hogy egy törvény végrehajtható legyen, valóban pontosnak és hatékonynak kell lennie, és helyénvaló megoldásokat kell kínálnia az adott problémákra. Ha egy törvény túl összetett vagy nem elég érthető, például azért, mert nem előzte meg megfelelő hatástanulmány, a végrehajtás során óhatatlanul problémák lépnek fel. Ebben az esetben további törvényekre van szükség e problémák rendezésére. A rossz törvények a törvények megsokszorozódásával és túlzott mennyiségű szabályhoz vezetnek, ami a vállalkozásokra nézve felesleges megkötéseket, a polgárok részéről pedig zűrzavart eredményez.⁽³⁾

1.7 Ahhoz, hogy a jogszabályok végrehajtása hatékony lehessen, a hatóságoknak rendelkezniük kell az ehhez szükséges adminisztratív kapacitással. Ha ez hiányzik, az adminisztratív gyengeség végrehajtási és betartatási problémákhoz vezet.

1.8 Ugyanakkor a közösségi jog hatékony alkalmazása fokozza a versenyképességet, és megkönnyíti a határokon átnyúló együttműködést, ami a lisszaboni menetrend két alapvető célja.

1.9 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-ban problémás a jogszabályok végrehajtása és betartatása. Az EU-jogszabályok végrehajtását elemző statisztikák szerint a tagállamok késedelemmel ültetik át az irányelveket. A jogsértési eljárásokra vonatkozó statisztikákból kiderül, hogy az átültetés gyakran nem pontos vagy nem teljes. A 2002–2005-ig terjedő időszakban az Európai Bizottság által a tagállamok ellen indított eljárások 78 %-a az irányelvek átültetésével vagy alkalmazásával kapcsolatos. Ez azt sejteti, hogy a tagállamoknak problémái vannak az irányelvek hatályba helyezéséhez vezető végrehajtás nemzeti módjának meghatározásával.

1.10 A Tanács már foglalkozott a végrehajtási problémákkal különböző állásfoglalásaiban⁽⁴⁾. A jobb jogalkotásról szóló 2003-as intézményközi megállapodás szintén utalt a „jobb átültetésre és végrehajtásra”.

(?) A Tanács következtetéseinek 11. pontjában „felkéri a tagállamokat, hogy kétszerezék meg az átültetési deficit csökkentésére irányuló erőfeszítéseiket, és mérleget adják a belső jogszabályok átvilágítását annak megállapítására, hogy azok valóban kompatibilisek-e az EU-joggal ...”

(3) Itt meg kell említenünk a brit *Jobb Jogalkotás Munkacsoportot*, amely 2003 és 2004 során három figyelemre méltó dokumentumot jelentetett meg a nemzeti és európai jogalkotásról, melyek kitértek a végrehajtásra is. Az ezekben található elemzés és ajánlások hangsúlyozzák – többek között – a jogalkotás pontosságának és hatékonyságának szükségességét annak érdekében, hogy a különböző eljárások közötti elengedhetetlen kölcsönhatás sikeres legyen.

(4) A Tanács 1994. június 16-i, 1995. június 29-i és 1996. július 8-i állásfoglalása, lásd Az EU-jogszabályok nemzeti végrehajtása és az európai közigazgatási politika alakítása; Hans Peter Graver, ARENA munkadokumentum WP 02/17., 6. oldal.

1.11 Számos esetben az Európai Unió Bírósága határozatában kötelezte a tagállamokat a hatékony végrehajtás és betartatás biztosítására⁽⁵⁾.

1.12 Az Európai Bizottság is több dokumentumban fejtette, hogy a tagállamok hogyan fokozhatnák az átültetés és alkalmazás hatékonyságát.⁽⁶⁾ A kormányzásról szóló fehér könyvében kijelenti: „az Európai Unió szabályainak hatása végül attól függ, hogy a tagállamok hatóságai mennyire képesek és készek biztosítani ezek hatékony, teljes és időben történő átültetését és végrehajtását”⁽⁷⁾. Nemrégiben, a 2005. március 16-án megjelent *„Jobb szabályozás a növekedésért és a munkahelyteremtésért az Európai Unióban”* című közleményében az Európai Bizottság felvázolt egy intézkedési tervet a közösségi szabályozói keret túlzott adminisztratív költségektől mentes javítására.

1.13 1985 óta az Új Megközelítés egyre hasznosabb eszköznek bizonyult a normák és szabályozói szemléletmódok hatékony harmonizációjának megerősítésében. Szilárd, egyszerű és átlátható szabályozói keret hoz létre, amelyben az irányelvekben meghatározott különböző eszközök alkalmazásával a hatóságok számára ellenőrzési és értékelési rendszereket biztosít, míg a gyártókra és harmadik felekre jelentős felelősséget hárít. A végrehajtás tekintetében az Európai Bizottság elsősorban egy mélyreható elemzés alapján megállapítja, hogy „a tapasztalatok azt mutatják, hogy ezeknek az irányelveknek a végrehajtását számos módon javítani lehet”⁽⁸⁾. Ez a dokumentum komoly hiányosságokat fed fel.

1.14 A 2003–2006-os belső piaci stratégiáról szóló második végrehajtási beszámolójában⁽⁹⁾ az Európai Bizottság a végrehajtásban és betartatásban tapasztalható hiányosságokat számos terület vonatkozásában vizsgálja. Ezenkívül a javításra irányuló tervek és célok is megfogalmaz, melyek között szerepel a tagállamok közvetlenebb elkötelezettsége, tehát politikai akarata is. Az Európai Bizottság ajánlása a belső piacra vonatkozó irányelvek⁽¹⁰⁾ nemzeti jogba való átültetéséről meghatároz bizonyos gyakorlatokat, és sürgeti a tagállamokat ezek elfogadására. Ezek között a gyakorlatok között a legfontosabb, hogy az ellenőrzés és összehangolás felelősségét egy miniszterre és egy minisztériumra kell bízni, nemzeti adatbázist kell létrehozni a már átültetett irányelvekről, valamint ösztönözni kell a szoros együttműködést a Brüsszelben tárgyaló nemzeti tisztviselők és a nemzeti intézkedéseket végrehajtó tisztviselők között.

1.15 A végrehajtásra vonatkozó „eredménymutatók” hiányosságokról tanúskodnak a hivatalos átültetés terén. Ám a megfelelő európai intézmények által tanúsított figyelem jelei ellenére a lefektetett szabályok nemzeti jogszabályokba és/vagy rendelkezésekbe történő átültetését nem kísérte szisztematikusan

(5) Uo. 21. oldal

(6) Lásd az Európai Bizottság 2004. július 12-i, 2005/309/EK számú ajánlását.

(7) Fehér könyv az európai kormányzásról, COM (2001) 428 final, 25. old.

(8) Az Új Megközelítésre vonatkozó irányelvek végrehajtásának megerősítésére, COM (2003) 428 final, 3. old.

(9) COM(2005) 11 final, 2005. január 27.

(10) HL L 98/47, 2005. 04. 16.

vizsgálat és nyomkövetési vita a Tanácsban. Míg a jogszabályok egy tagállam különböző részein tapasztalható eltérő végrehajtása azonnali cselekvésre szólítana fel, a tagállamonként különböző végrehajtás problémája még csak a politikai napirendre sem kerül fel.

1.16 Az „eredménymutatók” kétségtelenül átláthatóbbá tették a tagállamok jogszabályi átültetésre vonatkozó nyilvántartását. Még nem léteznek hasonló „eredménymutatók” az alkalmazásról, melyek fokoznák annak átláthatóságát, hogy a nemzeti hatóságok hogyan alkalmazzák az EU jogszabályait és politikáit.

1.17 Bár a viták folynak a javítás lehetőségeiről, Európa-szerte az állami érintettek még mindig túl kevés tudatosságról és csekély elkötelezettségről tesznek tanúbizonyságot annak garantálására, hogy az uniós jogi szabályozás mint az európai integráció alapja megfelelően működjön. Javulás csak akkor lesz elérhető, ha az egész folyamat: az irányelvek elfogadása, az átültetés, a végrehajtás és a betartatás is megkapja a neki járó tiszteletet. Számos esetben lehet, hogy a teljes folyamat konzisztens végrehajtására irányuló szándék sincs meg. Az Európai Bizottság dokumentumai, a Bíróság számos döntése és az ide vonatkozó szakirodalom elegendő forrást biztosítanak a tagállamok számára ahhoz, hogy jogi kötelezettségeik teljesítésén javítsanak.

1.18 Az EU-jog hatékony alkalmazása különleges figyelmet és garanciákat kíván az egyre több tagállamot magába foglaló Európai Unióban. Az Unió integrációs folyamatát nem veszélyeztetheti az EU-szabályozás hatékonyságának gyengülése.

2. Háttér és eredmények

2.1 Míg az EK-Szerződés különböző közelítési és harmonizációs intézkedésekről rendelkezik a belső piac megvalósítása érdekében⁽¹⁾, az 1970-es és 1980-as évek tapasztalatai azt mutatták, hogy a teljes harmonizáció lassú, nehézkes és – bizonyos esetekben – felesleges folyamat. A kölcsönös elismerésen és az anyaországban történő ellenőrzésen alapuló intézkedésekről könnyebb megegyezni, és egyszerűbb azokat végrehajtani. Ezenkívül hatékonyabbak is a kereskedelem és a befektetések szabadabbá tételében, mégpedig túlzott szabályozási teher nélkül. Azonban észre kell venni, hogy az EU új szakaszba lépett, melyet a kormányzati kultúrák közötti fokozódó különbségek jellemeznek. Ennek eredményeképp további jogszabályok válhatnak kívánatosá a konvergencia megvalósítása és a helyes gyakorlatok ösztönzése végett.

2.2 Az új politikai eszközök felé való elmozdulás ellenére a közösségi jogi anyag bővülése részben az egyre mélyülő és szélesedő integráció természetes következménye, részben pedig annak tudható be, hogy a tagállamok hiányosan vagy hibásan hajtották végre a jogszabályokat. Új szabályok készültek annak megakadályozására, hogy a tagállamok ne teljesítsék kötelezettségeiket, illetve, hogy túlkomplikálják⁽²⁾ a nemzeti szabályokat. Erre jó példát jelentenek az Európai Bizottság által a 86. cikk (3) bekezdése értelmében elfogadott, liberalizációról szóló irányelvek, melyek olyan területeket érintenek, mint például a távközlési szolgáltatások vagy a távközlési berendezések.

⁽¹⁾ Az EK-Szerződés 94–97. cikke.

⁽²⁾ Lásd: Fehér könyv az európai kormányzásról, COM (2001) 428 final.

2.3 Tekintettel a számos tagállamban tapasztalható végrehajtási nehézségekre⁽³⁾, az uniós jogi szabályozás alkalmazásának javítása összehangolt erőfeszítéseket kíván a tagállamok hatóságaitól is. Ez a mai napig hiányzik, miközben a politikák és rendelkezések végrehajtásának kevésbé intervencionista és könnyedebb eszközei felé történő eltolódás folyamatban van a tagállamokban.

2.4 A 2000-ben megrendezett lisszaboni Európai Tanács, amely útjára indította az Európai Unió versenyképességének fokozását célzó folyamatot, bevezette a nyílt koordinációs módszert, melynek keretében minőségi és mennyiségi mutatók, teljesítményértékelés és a legjobb gyakorlat felhasználása segíti a végrehajtás és átültetés javítását. A tagállamok eddig nem merítettek igazán szisztematikusan és széles körben a legjobb gyakorlatokból annak érdekében, hogy ezzel hozzájáruljanak a politikák végrehajtását tükröző eredményeikhez.

2.5 Kezdetben a nyílt koordinációs módszer nagy várakozásokat keltett, akárcsak a teljesítményértékeléssel és a legjobb gyakorlattal kapcsolatos célok is. A tapasztalatok nem pozitív eredményeket tükröznek. Kötelező erejű állásfoglalások hiányában a tagállamok nem mutatnak túl nagy hajlandóságot a jogszabályokhoz való alkalmazkodásra, a végrehajtásról és betartatásról nem is beszélve.

2.6 2004-re a tíz tagjelölt ország beépítette a közösségi vívmányokat saját nemzeti joganyagába. Tehát ezt a határidőt formálisan tiszteletben tartották. A törvények megváltoztatása önmagában azonban nem jelenti a helyes átültetést. Ezenkívül a végrehajtás és a betartatás hatékony közigazgatási hatóságokat és eljárásokat kíván, melyeket néhány esetben új alapokra kellett építeni, mivel hiányzik az EU-jogszabályok hatékony alkalmazásához szükséges gyakorlat. A nemzeti hatóságok közötti és a közösségi intézményekkel való nagyobb együttműködés megkönnyítené az EU-jogszabályok egységesebb alkalmazását szerte az Európai Unióban.⁽⁴⁾

2.7 Bár az EU-szabályozás és jogalkotás a nyitott európai piacon közös feltételek megteremtésére irányul, ennek eszközei jelentősen különbözhetnek az egyes területek között. Az elv lehet azonos minden területen, ám az elérni kívánt integráció mértéke nagyon eltérő lehet. Ez szigorúbb vagy kevésbé szigorú közösségi szabályokat, és következetesképpen különböző szemléletmódot és jogi megközelítést eredményez.

2.8 Ezek a különbségek az integrációra vonatkozó eltérő célkitűzésekből fakadnak, például a belső piac vagy a környezeti politikák és olyan területek között, mint például szociálpolitika és egészségügy, melyek elsődlegesen nemzeti politikák. Maga a Szerződés is kevésbé ambiciózus kifejezéseket használ a közegészségügy vagy oktatás tekintetében. Ezen a politikai területeken az EU szerepe sokkal inkább a „koordinációban” és az „ösztönzésben”, mint az integrációban rejlik.

⁽³⁾ Lásd például az Európai Bizottság XXI. jelentését a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (COM(2002) 839 final, 2004. 12. 30.)

⁽⁴⁾ Lásd még: J. Vervaele: Az európai közösségi jog betartása és végrehajtása, Hága; Kluwer Law International, 1999., Ph. Nicolaidis: A grafittól a gyémántig: Az intézményi szerkezet jelentősége az EU-jogszabályok hatékony és hiteles alkalmazásához szükséges háttér létrehozásában; European Institute of Public Administration, 2002.

2.9 A jelenlegi fejlemények tehát jelentős sokszínűséget mutatnak, amelyben EU-szinten különböző jogalkotási eszközök léteznek egymás mellett, és befolyásolják a nemzeti megközelítést. Ezek többek között a következők:

- A jogalkotás teljes harmonizációját biztosító közösségi eszközök;
- Minimális harmonizációt biztosító közösségi eszközök, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy szigorúbb szabályokat fogadjanak el (melyeknek azonban határon átnyúló alkalmazásához kölcsönös elismerésre van szükség);
- „Új megközelítésen” alapuló irányelvek, melyek célja azon alapvető követelmények meghatározása, melyeknek az EU piacán megjelenő termékeknek meg kell felelniük;
- A „származási ország” elvén alapuló közösségi jogszabályok;
- Keretirányelvek, melyek viszonylag nagy teret engednek a tagállamoknak a végrehajtásban;
- A tagállamok jogszabályaiba átültethető ajánlások;
- Határozatok.

2.10 A joganyag tagállami átültetését, végrehajtását és betartását megkövetelő közösségi eszközök e széles skálája gyakran vezet nemzeti, következésképpen különböző értelmezéshez arra vonatkozólag, hogy mit kell végrehajtani nemzeti szinten és hogyan.

2.11 E modell gyakorlati hatása a jelenlegi működése mellett az, hogy különböző mértékben veszi figyelembe az alábbi tényezőket a tagállamokat illetően:

- a különböző nemzeti jogi kultúrák és rendszerek
- a nemzeti közigazgatáson és minisztériumokon belüli eltérő hatáskörök
- a tagállamokban meghatározott regionális és helyi hatáskörök
- a nemzeti politikai, szociális gazdasági és társadalmi érdekcsoportok befolyása
- a belső igények/kívánalmak, melyek a joganyag „eltúlzott” végrehajtásához vagy „kimazsolzásához” vezetnek
- a helyes végrehajtást szolgáló pénzügyi és szervezeti források.

2.12 Az EU-megközelítés természetesen tiszteletben tartja a tagállamok különbözőségeit, gazdag közigazgatási hagyományait, jogi kultúráját és politikai rendszerét. Ez elvi kérdés is. A különböző hagyományoknak és kultúráknak azonban képesnek kell lenniük a közösségi jogszabályok hatékony, torzulás- és diszkriminációmentes végrehajtásának biztosítására. Az Unió hatásköreinek kiterjesztése és a folyamatban lévő bővítés kiemeli e feladat összetettségét.

2.13 Az Európai Bizottság részéről a végső eredményre hatást gyakorló elemek között találhatók:

- a műszaki és jogi nyelv pontatlan használata (a fordítási problémákat is beleértve) a jogszabályok megszővegezésekor
- a többé-kevésbé kötelező erejű eszközök különböző mértékű alkalmazása a tanácsi határozatok eredményeképp
- a végrehajtásban való különböző mértékű részvétel az Európai Bizottságon belül; jelentős különbségek tapasztalhatók az egyes főigazgatóságok között
- néhány esetben az egyértelműség hiánya a tagállamok előjogainak és/vagy az Európai Bizottság előjogainak tekintetében a szubsidiaritás hatása miatt
- néhány esetben létszámhiány az Európai Bizottságban
- nyelvi problémák (a tagállamokban végzett felügyelet során)
- a jogsértési eljárások jelentősége és hatása.

2.14 A közösségi joganyag növekedésével egyidejűleg megszorodtak a nem jogi eszközök és eljárások is, melyek célja, hogy a tagállamok időben és helyesen hajtsák végre a közösségi jogszabályokat. Ide tartoznak a rendszeres jelentések és a tagállamokban a jogszabályok átültetéséről készült nyilvántartás alapján vezetett eredménymutatók.

2.15 Emellett az Európai Bizottság számos intézkedést vállalt fel, annak érdekében, hogy tájékoztassa a polgárokat és vállalkozásokat jogaikról, és ösztönözze őket ezeknek a jogoknak az érvényesítésére a nemzeti hatóságok és nemzeti bíróságok előtt. A polgárok és vállalkozások számára létrehozott kapcsolattartó pontok és SOLVIT-központok célja a más tagállamokban letelepedni kívánó magánszemélyek és vállalkozások által tapasztalt problémák behatárolása és megoldása.

2.16 A SOLVIT-központok által vizsgált ügyekről szóló legfrissebb jelentés szerint az összes probléma 50 %-a a szakmai képzések elismerésével, a termékek piacra jutásával, jármű regisztrációval és tartózkodási engedéllyel volt kapcsolatos. Bár az esetek 80 %-a sikeresen megoldódott, ezek a statisztikák azt is jól mutatják, hogy a problémák nem új keletűek. A polgárok és vállalkozások nehézségeinek legjelentősebb oka a bürokratikus eljárásban rejlik, valamint abban, hogy a tagállamok közigazgatási szervei vonakodnak egyszerűsíteni követelményeiket. Ezenkívül a SOLVIT-központok sikere ellenére a problémák 20 %-a még mindig nem megoldott. A tagállamoknak arra kell törekedniük, hogy ezt az arányt csökkentsék, illetve hogy a SOLVIT nemzeti kirendeltségei és európai hálózata – a vállalkozások és a polgárok körében egyaránt – közismertebb legyen.

2.17 Az Európai Unió bővítése újabb kihívást jelent. Az uniós tagság bővülése nem kezelhető a konzultációs és felügyeleti eljárások egyidejű megerősítése nélkül.

2.18 Ez a legutóbbi bővítés során és a 2004. decemberi brüsszeli Európai Tanács által, a következő bővítésre vonatkozóan meghatározott paraméterekből teljesen nyilvánvalóvá vált. A jövőben csatlakozó tagállamokat az Európai Bizottság szigorúbban fogja vizsgálni, és a közösségi vívmányok nagyobb részét kell átültetniük még az EU-hoz történő csatlakozásukat megelőzően. A számukra engedélyezett átmeneti intézkedéseket is gyorsabban kell majd végrehajtaniuk.

3. El kell gondolkodni

3.1 A hatékony végrehajtás és betartatás elengedhetetlen fontosságú mind a polgárok, mind a vállalkozások számára, hiszen a jogállamiság elválaszthatatlan részét képezik. A közösen elfogadott jogszabályok gyakran eltérő értelmezése miatt a vállalkozások és magánszemélyek felvetik a kérdést: Hol tehetek panaszt? Ki a felelős? Mit tehetek rövid távon? Ám ezeknél még mélyrehatóbb kérdés, hogy az eredménytelen végrehajtás milyen mértékben okoz késedelmeket vagy változásokat a befektetési formákban, és vezet a polgárok bizalmatlanságához. Ezek a problémák a közösségi politikák jogszerűségéhez, koherenciához és kiszámíthatóságához kapcsolódnak. Az átültetés és végrehajtás jelenlegi gyenge üteme tovább nem tartható.

3.2 Az EU-szinten elfogadott irányelvek helyes végrehajtásában beállt zűrzavar és a kérdés összetettsége a rendszer működésének általános SWOT-elemzését teszi szükségessé: Hol tartunk? Mi okozhatja a problémát? Milyen kihívásokkal kell a tagállamoknak szembenézniük? Mit szeretnének a tagállamok: milyen a kívánatos kapcsolat és kölcsönhatás a szubszidiaritás és az EU által végzett felügyelet között? Más szavakkal, ki a felelős, miért, és melyek a kritériumok? A jogi eszközök és a jelenlegi gyakorlatok mennyire felelnek meg az európai integráció célkitűzéseinek? Hogyan fognak a Közösség és a tagállamok választ adni a vállalkozásoknak és magánszemélyeknek, ha azok szóvá teszik a közösségi szabályok nemzeti rendeletekbe és gyakorlatba történő hiányos, és néha nem kívánatos eredményre vezető átültetését, végrehajtását és betartatását?

3.3 A tagállamokban a hatékonyságról folytatott viták mellett ezeket az érdekes kérdéseket a politikaalkotók és tisztviselők, valamint a magánszféra és a civil társadalom közötti széleskörű és nyílt vita kezdeményezésére kellene használni, melynek témája az EU-ban és a tagállamokban az eljárások és gyakorlatok ésszerű átalakítása lenne. Tudatosabbá kell tenni az összes egyeztetett EU-politika helyes átültetésének, végrehajtásának és betartatásának hatását.

3.4 Fontos elgondolkodni azon, hogy a jövőbeli bővítések milyen hatást gyakorolnak majd a koherenciára és a közösségi jog egységes alkalmazására szerre az EU-ban. Az EU-nak azt is fontolóra kell vennie, hogy hogyan kerülhető el egy olyan helyzet, amelyben a 27, vagy annál is több tagállamból álló, még sokszínűbb Európai Unió önmaga eredményezi bizonyos kereskedelmi, befektetési és letelepedési korlátok felállítását.

3.5 Számos megközelítés létezik, amely a közösségi jog helytelen alkalmazásának problémáját igyekszik megoldani. Politikai szempontból a probléma középpontjában a szubszidiaritás és a közösségi megközelítés közötti feszültség áll. Az egyik álláspont szerint bár a tagállamnak kell viselnie a teljes felelősséget a közösségi jog végrehajtásáért, az Európai Bizottságnak érdemes ezt szorosan nyomon követnie. Egy másik megközelítés a szubszidiaritásra épül: a tagállamoknak szabad teret kell engedni, és hagyni, hogy megbirkózzanak a saját problémáikkal. Egy harmadik lehetőség, hogy a tagállamok jobban kiveszik a részüket, és nagyobb felelősséget vállalnak, mégpedig olyan módon, hogy a tagállamok egymásnak tartoznak felelősséggel, miközben ezt az Európai Bizottság szigorúan figyelemmel kíséri, és tudatosan alkalmazza jogi hatásköreit, amennyiben erre szükség van.

3.6 Mint a Szerződések őre és a jogalkotás kezdeményezője, az Európai Bizottság fontos szerepet tölt be a belső piac megfelelő működésének biztosításában. Az Európai Bizottság feladata, hogy egyszerű és végrehajtható jogszabályokat javasoljon, amelyek orvosolják a belső piac problémáit anélkül, hogy túlzottan nagy költségeket rónának a tagállamokra és a vállalkozásokra. Az elmúlt két évben az Európai Bizottság valóban komoly erőfeszítéseket tett a jogszabályok egyszerűsítése és a javasolt jogszabályok hatásának értékelése terén. Ugyanakkor gyorsan és határozottan kell fellépnie a jogsértések megszüntetése érdekében. Az Európai Bizottságnak mérlegelnie kellene, hogy hogyan terjeszthetné ki a 2004-ben tett ajánlásait (lásd fent) a jogszabályok időben történő és helyes átültetésére úgy, hogy az magában foglalja a végrehajtás és betartatás szakaszát is.

3.7 A tagállamok, mint az Európai Unió „társtulajdonosai”, kötelesek lojálisnak lenni az Unióval szemben, teljesíteni a rájuk háruló kötelezettségeket, megkönnyíteni a Közösség feladatainak elvégzését és elkerülni az EK Szerződés 10. cikkében foglalt célkitűzések veszélyeztetését. Ez pontosabban azt jelenti, hogy a tagállamok viselkedésének tükröznie kell, hogy ők maguk az Európai Unió, és hogy ennek megfelelően kiállnak az Európai Unió döntései mellett⁽¹⁵⁾.

3.8 Az Európai Bíróság számos esetben egyértelműen úgy határozott, hogy a tagállamok védelmükben nem hivatkozhatnak semmilyen belső adminisztratív nehézségre, ezzel indokolva a közösségi jogszabályok hiányos vagy nem megfelelő végrehajtását. Ezek a döntések a jövőben hozzájárulhatnak a tervezett eljárások jobbá tételéhez.

3.9 Ezenkívül szükséges lesz elgondolkodni azon is, hogy melyek azok a jogi és nem jogi eszközök és eljárások, amelyek a legalkalmasabbak a több mint 30 tagú Európai Unióban a politikák hatékony végrehajtásának a garantálására.

3.10 A nem jogi eszközök és eljárások alkalmazásának eredményei elég vegyes képet mutatnak. Az ígéretes kezdet ellenére a nyílt koordinációs módszer nem tűnik igazán sikeresnek. Ezzel szemben a SOLVIT-központok megoldották az általuk vizsgált problémák 80 %-át.

⁽¹⁵⁾ A franciaországi és hollandiai népszavazások negatív eredményének elemzése jól mutatja, hogy a közvélemény és néhány politikus(!) a tagállamok és „Brüsszel” közötti kapcsolatra még mindig megtévesztően a „mi” és „ők” viszonyával utal.

3.11 A Versenyképességi Tanács 2005. márciusi elnökségi következtetéseiben arra kérte a tagállamokat, hogy vizsgáltsák át a nemzeti jogszabályukat a közösségi szabályokkal való kompatibilitás szempontjából, ezáltal elhárítva a piaci akadályokat, és szabad teret adva a versenynek. Az Európai Parlament is elismerte annak előnyeit, ha a nemzeti közigazgatási szervek felügyelik a közösségi jogszabályok betartását saját országaikban. Az átvilágítás a kereskedelmet akadályozó sorompók felismerésének és megszüntetésének gyakorlati módja, tekintet nélkül arra, hogy ezek az akadályok a helytelen végrehajtásból, a közösségi jogszabályok megfelelő betartásának hiányából, vagy egyszerűen csak az EU-követelményeknek nem megfelelő közigazgatási gyakorlatból származnak.

4. Következtetések és ajánlások

4.1 Általános

4.1.1 Az EGSZB úgy véli, hogy a jogszabályok végrehajtása és a betartatása elengedhetetlen része a hatékonyabb jogalkotásnak, tehát politikai szempontból kulcsfontosságú.⁽¹⁶⁾ Azonban jelenleg ez nem így történik, annak ellenére, hogy néhány tagállamban és az Európai Bizottságon belül szemléletváltás tapasztalható, amely kijelöli a jövő felé mutató utat. A jogalkotók gyakran nem veszik megfelelő módon figyelembe a végrehajtásra és a betartatásra vonatkozó követelményeket. A jobb jogalkotást célzó következetes hatástanulmányoknak azt is mérlegelniük kell, hogy hogyan kell a jogszabályokat kidolgozni, és hogyan kell azokat betartatni. Ez az egész folyamat az egységes szabályozási térség és az EU legitimitásának előfeltétele.

4.1.2 Elviekben elsősorban a tagállamok feladata a közösségi jog megfelelő végrehajtásának és betartatásának biztosítása. Az Európai Bizottságnak, mint a Szerződés őrének az a feladata, hogy gondoskodjon róla, hogy a tagállamok valóban teljesítsék kötelezettségeiket. Az Európai Bizottság bármilyen hiányosság esetén jogsértési eljárást indíthat, illetve más, olyan eszközzel élhet, amelyet alkalmasnak tart az EU-jog helytelen alkalmazásából származó probléma megoldására.

4.1.3 A 2003-as intézményközi megállapodás következményeként a Tanács jelenleg a jobb jogalkotásnak és a jogszabályok egyszerűsítésének lehetőségeit mérlegeli. Az EGSZB úgy véli, megfelelő figyelmet kellene fordítani minden olyan közösségi jogszabály hatékonyabb alkalmazására – nem csak az irányelvekre –, melyek végrehajtása a tagállamok feladata.

4.1.4 Az EGSZB úgy véli, hogy a Versenyképességi Tanács, amely elkötelezte magát az integrációs folyamat szíve, a belső piac mellett, természetes partnere lehet az Európai Bizottságnak EU-szinten a végrehajtás és betartatás megvitatásában.

4.1.5 Nagyon fontos és gyakran döntő szempont az, hogy a tagállamok belső igazgatási rendelkezései nem tartoznak a Szerződés hatáskörébe. Ettől függetlenül az EK-Szerződés 10.

⁽¹⁶⁾ Ez a gondolat teljes összhangban áll az EGSZB 2000 óta hozott véleményeiben található, a közösségi vívmányok és a szabályozó környezet korszerűsítésére, egyszerűsítésére és javítására vonatkozó megfigyelésekkel

cikke értelmében – és az esetjog alapján – a nemzeti hatóságoknak biztosítaniuk kell a megfelelő végrehajtást és betartatást. Ebben a tekintetben az EGSZB hangsúlyozza, hogy a tagállamok az Európai Unió „társtulajdonosai”, és természetesen a felelősségből is ugyanúgy részesülniük kell.

4.1.6 Túl sokáig állt az új EU-rendeletek bevezetése a figyelem középpontjában. Az EGSZB osztja az Európai Bizottság véleményét, mely szerint a 25 tagállamból álló Európai Unióban inkább a már meglévő jogszabályok végrehajtására és betartatására kell összpontosítani, nem pedig további rendelkezések kidolgozására. Az új közösségi jogi szabályozás nem számíthat kedvező fogadtatásra, hiszen jelentős időbeli és pénzügyi befektetéseket kíván. Hasonlóképpen, kizárólag csak a jogi eljárásokra hagyatkozni, amelyek majd rákényszerítik a tagállamokat a problémák orvoslására, rengeteg időt és forrást igényel. Amire valóban szükség van, az kulturális szemléletmód-változás, melynek keretében a tagállamokban és az Európai Bizottságon belül a hangsúly az új jogszabályokról a végrehajtásra és betartatásra helyeződik át, ezzel biztosítva, hogy a közösségi jog és a közösségi politikák teljes hatáskokkal működhessenek. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a végrehajtás és betartatás hangsúlyozása mentesít a jogalkotás alól azokon a területeken, ahol új jogszabályok szükségessé válnak.

4.1.7 A meglévő és már végrehajtott EU-jogszabályok átvilágítása – lásd a dániai tapasztalatokat is – segítheti a jobb jogalkotás folyamatát. Ez a végrehajtás és betartatás egyszerűsítése és javítása közötti kölcsönhatás kitűnő példája.

4.1.8 Az alternatív lehetőségek tekintetében, azaz az önszabályozás és együttműködés vonatkozásában⁽¹⁷⁾ eseti vizsgálat alapján kell eldönteni, hogy azok működőképesek-e vagy sem. Az önszabályozási és együttműködési kezdeményezések ösztönzésének szükségessége mellett életképességüket a tényleges alkalmazás folyamatában is meg kell vizsgálni.

4.1.9 Az EGSZB álláspontja szerint nyilvánvaló, hogy a végrehajtással és betartatással kapcsolatos, fokozódó nehézségekkel nemzeti szinten kell megküzdeni, és ezeket nemzeti szinten kell megoldani, a nemzeti és közösségi hatóságok szorosabb együttműködésével.

4.1.10 Az EGSZB úgy véli, hogy az ilyen intenzív együttműködés a felesleges közösségi jogszabályok elkerülését is szolgálja, amelyek bevezetése valószínűleg nem a helyes módja a nemzeti végrehajtási eljárásoknak. Ezek túlságosan lassúak és nehézkesek, és gyakran aránytalan terhet jelentő eszközökkel igyekeznek a nemzeti politikai célkitűzéseket érvényesíteni.

4.2 A tagállamok

4.2.1 Az EGSZB szerint továbbra is a tagállamokra kellene bízni annak eldöntését, hogy milyen módszert vagy eljárást választanak a jogszabályok végrehajtására. Ezeket a módszereket és eljárásokat a tagállamok és az Európai Bizottság vizsgálat alá is vethetik a hatástanulmányokban.

⁽¹⁷⁾ „Az együttműködés és az önszabályozás jelenlegi helyzete az egységes piacon” – Előadó: Bruno Vever, CESE 1182/2004.

4.2.2 Az EGSZB véleménye szerint – függetlenül attól, hogy a tagállamok milyen módszereket és eljárásokat választanak a belső piacra hatást gyakorló közösségi vagy nemzeti jog végrehajtására – az eredményeknek hasonlónak kell lenniük szerte az EU-ban. Ezenkívül ezeknek az eredményeknek valóban hatályba kell léptetniük az elsődleges és másodlagos közösségi jogot.

4.2.3 A tagállamokról szólva az EGSZB álláspontja szerint a nemzeti szint alatti, autonóm jogalkotási hatáskörrel és/vagy végrehajtási feladatokkal bíró hatóságok (pl. Länder, tartományok (province), régiók (region)) bevonására ugyanúgy szükség van.

4.2.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az EU-intézmények és a nemzeti hatóságok között a közösségi jog és politikák végrehajtásában történő együttműködés következő lépése a politikák alkalmazására fordítható nemzeti közigazgatási kapacitás megerősítése vagy egyszerűsítése, amely máris megvitatás alatt áll néhány tagállamban.

4.2.5 A közigazgatási kapacitás „általános probléma”, és a tagállamoknak egyértelművé kell tenniük, hogy a végrehajtó és betartatásért felelős hatóságok magas szinten rendelkeznek ezzel a kapacitással. Az EGSZB számára ez többek között a brüsszeli tárgyaló felek és a nemzeti közigazgatáshoz tartozó jogalkotási szervek közötti szoros együttműködést jelenti.

4.2.6 Az egyik specifikus megközelítés, amelyet az EGSZB megemlít, a nemzeti szabályozók gyakorlata bizonyos területeken, mint például a távközlés. A nemzeti szolgáltatók egyformán tiszteletben tartják a közös európai szabályokat és a nemzeti felügyeletet. Ezeket a gyakorlatokat is meg kell vizsgálni.

4.2.7 A tagállamokat ösztönözni kell belső szabályaik és eljárásaik átvilágítására (ahogyan néhány tagállamban – pl. Dániában – ez jelenleg folyamatban is van). Végrehajtási problémák gyakran azért lépnek fel, mert a nemzeti szabályok és eljárások nincsenek megfelelően összhangban a nagy európai piaccal.

4.2.8 A közösségi jog végrehajtásának egyik módja, amikor a hatóságok „túlzott buzgalommal” hajtják végre a jogszabályokat, illetve „kimazsolázzák” azokat. Az EGSZB úgy véli, hogy általános szabályként ki kellene kötni, hogy a tagállamok a nemzeti végrehajtási intézkedésekről szóló értesítőekben átültetési táblázatok segítségével formálisan igazolják az Európai Bizottság számára, hogy ezek az intézkedések teljes mértékben összhangban állnak a közösségi joggal.

4.2.9 Kívánatos lehet, hogy a tagállamok több és pontosabb információt szolgáltatassanak a jogokról és kötelezettségekről mind saját közigazgatásukon belül, mind pedig a nyilvánosság számára. A be nem tartás oka gyakran az információhiányban rejlik. Az EGSZB úgy véli, hogy nemzeti szankciók kiszabását kellene mérlegelni a jogszabályokat be nem tartó polgárokra és vállalatokra.

4.2.10 Jelenleg az átültetésről és alkalmazásról szóló konzultációk alapvetően kétoldalú kapcsolatokra szorítkoznak a tagállamok

kormányai és az Európai Bizottság között. Több vitára és nagyobb rugalmasságra lenne szükség. Erősíteni kellene a nemzeti szakértői csoportok által folytatott – az átültetés és végrehajtás témájában jelenleg is folyó – többoldalú viták hatását. Bármely adott politikai területet érintő, a már elért eredményekről és a tagállamok tapasztalatairól szóló szisztematikus és megfontolt vitákra kellene sort keríteni az összes érintett hatóság között szerte az Európai Unióban. Az utólagos értékelések ugyancsak kívánatosak.

4.2.11 A tagállamok közötti kétoldalú kapcsolatokban el kellene gondolkodni a tisztviselők csereprogramjáról a sikeres „ikerintézményi együttműködési projektek” keretében, amelyek jelentős segítséget nyújtanak az új tagállamoknak és a tagjelölt országoknak.

4.2.12 Az irányelvek és az alkalmazott EU-jog utólagos értékelését szisztematikusan kell végezni. Mivel a konzultáció elengedhetetlen feltétele a jobb jogalkotásnak, hasonló eljárásokat kellene beleépíteni az utólagos értékelés folyamatába is⁽¹⁸⁾. Az ilyen értékelésnek, amely magában foglalhatja bizonyos jogszabályok jövőbeli szükségességének és helytállóságának kérdését is, nem az eredeti jogalkotó feladatát kellene képeznie.

4.2.13 Az EGSZB úgy véli, hogy a viták a legjobb gyakorlatok megállapításához vezetnek, amelyeket aztán a hatóságok szerte az EU-ban átvehetnek. Ha a tagállamok közötti jogi vagy adminisztratív eltérések gátat szabnak a megállapított legjobb gyakorlatok átvételének, a nemzeti hatóságoknak demonstrálniuk kellene, hogy a saját módszerük vagy eljárásuk hasonló eredményeket szül, mint más tagállamokban az elismert legjobb gyakorlat. A néhány tagállamban követett egyik ilyen legjobb gyakorlat a „prioritás szabálya”. Mint munkaelv, azon alapul, hogy az EU-jogszabályok átvételének prioritása van a nemzeti természetű jogszabályok végrehajtásával szemben.

4.2.14 A nemzeti hatóságok általában a kormányoknak és a minisztereknek, esetlegesen a parlamentnek tartoznak elszámolással. Mivel a közösségi jog helytelen értelmezése vagy végre nem hajtása hátrányosan befolyásolja más tagállamok polgárainak és vállalkozásainak érdekeit is, az EGSZB véleménye szerint az EU-nak meg kellene határoznia a tagállamok megfelelő hatóságai közötti kölcsönös felelősség új fogalmát⁽¹⁹⁾.

4.2.15 A tagállamok hatóságainak el kell magyarázniuk más tagállamban lévő megfelelőiknek saját adminisztratív gyakorlataikat, hivatalos döntéseiket és más, a közösségi jog végrehajtásához és betartatásához kapcsolódó intézkedéseiket, ha ezeket a gyakorlatokat, döntéseket és intézkedéseket a más tagállamban lévő megfelelő hatóságok a belső piac zavartalan működésének akadályaként tekintik.

4.2.16 Az EGSZB számára fontos, hogy a tagállamok rendszeresen felülvizsgálják a végrehajtásért és betartatásért felelős hatóságaik kapacitását, valamint a belső szabályok és az adminisztratív gyakorlatok kompatibilitását a közösségi jog követelményeivel.

⁽¹⁸⁾ Az EGSZB-kérdőív eredménye (lásd az „A” függelék) az utólagos értékelés szükségességét hangsúlyozó példákat tartalmaz.

⁽¹⁹⁾ Nemrégiben az Egyesült Királyság kormánya egy ún. *Rendszeres Elszámoltató Grémiumot* hozott létre. Ez a grémium az EU-szint számára is tanulságos elemeket tartalmazhat.

4.2.17 A további bővítés során a tagjelölt országoknak át kell ültetniük a közösségi vívmányok teljes skáláját. Az EGSZB kívánatosnak tartja, hogy a tagjelölt országok megfelelő adminisztratív kapacitással rendelkezzenek, hogy képesek legyenek azokat helyesen végrehajtani, még mielőtt csatlakoznának az EU-hoz.

4.2.18 Az EGSZB szerint a tagállamoknak fel kell készülniük a végrehajtás és betartatás komoly támogatásához szükséges, nagyobb mennyiségű humán és pénzügyi erőforrás biztosítására. Az EGSZB rámutat a nyílt koordinációs módszer számára rendelkezésre bocsátott források (tisztviselők, ülések, dokumentumok), valamint a tagállamokban az olyan fontos hálózatok, mint például a SOLVIT támogatásához szükséges pénzügyi és a humán erőforrás terén tapasztalható nehézségek közötti éles ellentétre. Ebben a tekintetben pozitív kivétel például Svédország.

4.2.19 Külön hangsúlyt kell fektetni a bíróságok működésére, amelyek a közösségi jogszabályok értelmezésének és (rendeletek esetében) közvetlen végrehajtásának, valamint (irányelvek esetében) az ezek átültetéséből adódó jogszabályoknak a fő felelősei. Súlyos nehézségek jelentkeztek ezen eszközök értelmezésének egységesítése és a gyakorlatban történő gyors alkalmazásuk tekintetében. Ezért feltétlenül szükséges, hogy a bírák és ügyvédek képzésben részesüljenek a közösségi jogot illetően, különös tekintettel a versenypolitika, az egészségügy és a fogyasztóvédelem területeire.

4.3 Az Európai Bizottság

4.3.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság – a saját szolgálataiban a jobb jogalkotás megvalósítására irányuló erőfeszítései mellett – ugyancsak szerepet játszik a végrehajtó hatóságok közötti bizalom fokozásában, a nemzeti hatóságok hálózatainak támogatásában, ezek teljesítményének módszeres értékelésében, valamint a legjobb gyakorlatok megállapításában és terjesztésében is. Bizonyos eszközökkel, például információs rendszerekkel hozzá tud járulni a tisztviselők közötti mindennapi adminisztratív együttműködés megkönnyítéséhez. Ebben a tekintetben a belső piaci tanácsadó bizottság az Európai Bizottság és a tagállamok hasznos platformjaként szolgál. Ugyanez vonatkozik a jövőben létrehozandó belső piaci információs szolgálatra is, mellyel az Európai Bizottság a tagállamok közötti együttműködést kívánja ösztönözni.

4.3.2 Az Európai Bizottság A közösségi jog alkalmazásának jobb felügyeletéről szóló közleményében⁽²⁰⁾ meghatározott, a szabálysértések megelőzését szolgáló eszközökön kívül az EGSZB véleménye szerint ugyancsak fontos a további együttműködés kialakítása a nemzeti hatóságok között. Az Európai Bizottság segíthet a nemzeti gyakorlatok átalakításában – még abban az esetben is, ha ezek nem képezik tárgyát hivatalos szabálysértési eljárásnak – a tagállamok közötti problémamegoldás megkönnyítésével és a legjobb alkalmazási gyakorlatok ösztönzésével.

4.3.3 Az EGSZB azt ajánlja, hogy az Európai Bizottságot kérjék fel a végrehajtási szerkezetek ellenőrzésére a tagállamokban – lehetőleg egy semleges partnerre hagyatkozva – majd

eredménymutatók formájában készítsen rendszeres jelentést a végrehajtásról és betartatásról.

4.3.4 Ösztönözni kell a nemzeti tanulmányokon és tapasztalatokon alapuló, az EU által finanszírozott és Európa különböző részeiből a végrehajtást gyakorlókat összehozó képzési programokat. Az Európai Bizottság által szponzorált, a versenyjog területén nemrégiben folytatott bírói képzés pozitív eredményeket mutatott. Az ilyen képzési programokat ki kell terjeszteni az alacsonyabb szintű és regionális bíróságokon tevékenykedő bírókra és közigazgatási hivatalokra is minden idevonatkozó területen, mivel a szükséges tudás gyakran még mindig hiányzik. Figyelmet kell szentelni az ombudsmanok szerepének is.

4.3.5 Az Európai Bizottságnak aktívan keresnie kellene a panaszos számára gyakran túl lassú formális jogi lépések alternatíváit. A szabálysértési eljárások 50 %-a több mint 4 évig tart! A lehetőségek magukban foglalják több ülés egyszerre történő megszervezését és a SOLVIT-hoz hasonló eszközöket. Az Európai Bizottság mérlegelheti az ilyen ülések eredményeinek nyilvánosságra hozását.

4.3.6 Nagy figyelmet kell szentelni a kívánt politikai eredmény elérésére irányuló legmegfelelőbb intézkedés kiválasztásának. Bizonyos esetekben, és a tagállamokban a megbízható eredmények elérése érdekében, az Európai Bizottság mérlegelheti, hogy irányelv helyett rendeletre tesz javaslatot. Általánoságban véve az Európai Bizottságnak figyelembe kellene vennie az eltérő nemzeti végrehajtási eljárásokból adódó problémákat.

4.3.7 Az EGSZB álláspontja szerint az Európai Bizottságnak rendelkeznie kell a szükséges kompetenciával és forrásokkal ahhoz, hogy egyrészt elvégezze hagyományos feladatát, azaz a közösségi jog végrehajtásának felügyeletét, másrészt eleget tegyen a legjobb gyakorlat megállapításának és elterjesztésének megkönnyítésére irányuló új feladatainak. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság belső ellenőrzést kíván végezni 2006-ban az ezen a területen létező eljárások és munkamódszerek értékelésére.

4.3.8 Az Európai Bizottságot támogatni kell a végrehajtás és betartatás fölött gyakorolt felügyeleti eljárásainak egyszerűsítésében. Ez további forrásokat igényelhet az Európai Bizottságon belül is. Ebben a tekintetben az egyes főigazgatóságok álláspontja közötti nagyobb koherenciára lenne szükség.

4.4 Felelősségteljes kormányzás és társadalom

4.4.1 Az EGSZB szerint a végrehajtás és betartatás fölött gyakorolt felügyeletnek, és az ezekkel kapcsolatos jelentésnek és konzultációnak nem szabad a közigazgatásra és a tisztviselőkre szorítkoznia. Az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek is el kell kötelezniük magukat e folyamat mellett. Az EGSZB üdvözli az Európai Parlament nemrégiben tett kezdeményezését, hogy a végrehajtást és a betartatást napirendjére tűzi. Ez a kezdeményezés kétségkívül hozzá fog járulni, hogy a téma végre az öt megillető politikai figyelemben részesüljön.

⁽²⁰⁾ COM(2002) 725 final, 2002. 12. 11.

4.4.2 A felelősségteljesebb kormányzati kezdeményezés részeként az Európai Bizottság felvállalta, hogy széles körű konzultációt fog folytatni⁽²¹⁾. Ugyanez az elvárás a tagállamokra is vonatkozott. Bizonyos másodlagos jogforrások, mint például a versenyről szóló rendeletek vagy a távközlésről szóló irányelvek megkívánják, hogy a nemzeti hatóságok konzultáljanak az érdekelt felekkel, mielőtt bármilyen intézkedést elfogadnának. Néhány tagállamban hagyomány a nyilvános vizsgálat mint a politikaalkotás és értékelés támogatásának eszköze. A legtöbb tagállam – valamilyen formában – végez hatástanulmányt a pénzügyi és környezeti hatások vonatkozásában. A hatástanulmány konzultációs és értékelési szakaszból áll. Az EGSZB szerint ezek a konzultációk és értékelések, amelyek lényegében a polgárok és vállalkozások igényeit, majd a politika rájuk gyakorolt hatását állapítják meg, segítik a politikák megértését, erősítik legitimitásukat, és előkészítik a terepet a politika jobbá tételéhez.

Brüsszel, 2005. szeptember 28.

4.4.3 E folyamatok összetettségének köszönhetően a felelősségteljes kormányzás azt jelenti, hogy egész Európában el kell magyarázni, hogy a „szubszidiaritástól” és a specifikus adminisztratív hagyományoktól függetlenül a kormányoknak el kell végezniük, amiben EU-szinten megállapodtak. Ez azt is jelenti, hogy az Európai Bizottságon és a tagállamokon kívül a magán-szféra és a civil társadalom hozzájárulására is nagy szükség van a javulás és a legjobb gyakorlatok elősegítéséhez.

4.4.4 Az EGSZB álláspontja szerint kiegyensúlyozott publicitásra lesz szükség, amint az Európai Bizottság és a tagállamok megfogalmazták konkrét elképzeléseiket arról, hogy hogyan tekinthető a végrehajtás és betartatás a hatékonyabb jogalkotás integráns részének.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Lásd: COM(2002) 713 final, 2002. 12. 11.

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A következő módosító indítványokat – amelyek esetén legalább a tagok egynegyede igennel szavazott – a vita folyamán elutasították:

1.2. pont

A következőképpen módosítandó:

„Az EU a jogállamiság elvén alapul. Ez megerősíti a belső piac alapjait, és megakadályozza az áruk, személyek vagy vállalkozások származás vagy nemzetiség alapján történő megkülönböztetését. A közösségi jog hatékony alkalmazása – a szociális, a fogyasztó- és a környezetvédelem terén meglévő normák szigorú betartása mellett – fokozza az emberek európai politikákba és eljárásokba vetett bizalmát, és rámutat az EU jelentőségére a polgárok és vállalkozások problémáinak megoldásában. Ez azonban a közösségi joganyag nemzeti jogba való időben történő és pontos átültetését kívánja meg.”

Indokolás

Csak a fent említett normák szabályozta belső piac garantálhatja a polgárok többsége által remélt eredményeket. A nemrégiben lezajlott népszavazások (Franciaországban és Hollandiában az Európai Alkotmányról) és felmérések (Eurobarometer) világosan mutatják, hogy a lakosság olyan politikát szeretne, amelyben magára ismerhet.

A szavazás eredménye:

Mellette: 43

Ellene: 45

Tartózkodás: 7

2.1. pont

A pont a következőképpen módosul:

„2.1. Míg az EK-Szerződés különböző közelítési és harmonizációs intézkedésekről rendelkezik a belső piac megvalósítása érdekében ⁽¹⁾, az 1970-es évek és 1980-as évek elejének tapasztalatai azt mutatták, hogy a teljes harmonizáció lassú, nehézkes és – bizonyos esetekben – felesleges folyamat. Kétségtelen, hogy bizonyos esetekben a kölcsönös elismerésen és az anyaországban történő ellenőrzésen alapuló intézkedésekről könnyebb meggyezni, és egyszerűbb azokat végrehajtani. Ezenkívül hatékonyabbak is a kereskedelem és a befektetések szabadabbá tételében, mégpedig túlzott szabályozási teher nélkül. A származási ország elve alkalmazásának általánossá tételéhez azonban meg kell teremteni a szükséges feltételeket, méghozzá olyan differenciált megközelítésben, amely a különféle ágazatokban előtérbe helyezi a harmonizáció során a magas szintű normák bevezetését a munkavállalók, a fogyasztók és a környezet védelmére vonatkozóan. Csak így valósítható meg a megfelelő minőségű szintű közös piac. Ez megfelel az EGSZB által a szolgáltatási irányelvhez készített és 2005 februárjában elfogadott véleményben megfogalmazott kívánalomnak is. ⁽²⁾ Azonban Azt is észre kell venni, hogy az EU új szakaszba lépett, melyet a kormányzati kultúrák közötti fokozódó különbségek jellemeznek. Ennek eredményeképp további jogszabályok válhatnak kívánatosá a konvergencia megvalósítása és a helyes gyakorlatok ösztönzése végett.”

Indokolás

Tekintettel a szolgáltatási irányelvről szóló vélemény kidolgozása során folytatott elhúzóvívó vitákra nem tűnik célravezetőnek ebben a véleménytervezetben ismét megkérdőjelezni a rendelkezések harmonizálását most, hogy sikerült konszenzusra jutni. Az említett vita konklúziójának e szövegben történő felidézése révén nem csak az EGSZB véleményeinek összhangját erősíthetjük, hanem tartalmi szempontból is hasznosan egészíthetjük ki a vizsgált véleménytervezetet a harmonizáció kérdéskörével kapcsolatban.

⁽¹⁾ Az EK-Szerződés 94–97. cikke.

⁽²⁾ HL C 221, 2005. 09. 08.

A szavazás eredménye:

Mellette: 44

Ellene: 48

Tartózkodás: 9

A szekció véleményéből az alábbi szövegrészt elutasították, hogy egy módosítás kerülhessen a helyébe, azonban a szavazók több mint egynegyede mellette voksolt:

1.1. pont

„1.1 A megfelelően működő belső piac az európai integráció lelke. Igazolja az integrációt azáltal, hogy jelentős előnyökhöz juttatja a polgárokat és a vállalkozásokat.”

A szavazás eredménye:

Mellette: 38

Ellene: 44

Tartózkodás: 10
