

## Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Az uniós és nemzeti közigazgatási gyakorlatok és kapcsolódási pontok”

(2006/C 325/03)

2006. január 18-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „Az uniós és nemzeti közigazgatási gyakorlatok és kapcsolódási pontok”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2006. november 14-én elfogadta. (Előadó: Joost van IERSEL.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. december 13–14-én tartott 431. plenáris ülésén (a 2006. december 14-i ülésnapon) 102 szavazattal 5 ellenében, 48 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Összefoglaló

1.1 A Miniszterek Tanácsa döntő szereppel bír az EU döntéshozatali folyamatában. A nemzeti koordináció és politikaalkotás kérdését ugyanakkor soha nem vitatták meg részletekbe menőig közösségi szinten. Az EU egyedülálló abban, hogy megosztja a szuverenitást. Ennek következtében számos területen átlátható, többszintű kormányzásra van szüksége. Az EGSZB álláspontja szerint a tagállamok jól meghatározott és hatékony nemzeti politikai és közigazgatási eljárásai, melyet a jobb jogalkotás, végrehajtás és betartatás egészít ki, szerves részei az Európai Unió felelősségteljes kormányzásának. Az említett eljárások fokozzák az átláthatóságot és érthetőbbé teszik a közösségi jog és politikák hatását a társadalom egésze számára. A nemzeti gyakorlatok elemzése alapvető különbségeket tárt fel a tagállamok között az uniós ügyek politikai és adminisztratív kezelése terén. Az ilyen jellegű elemzésnek ösztönzőleg kellene hatnia az unióhoz kapcsolódó kormányzati – politikai és adminisztratív – eljárásokról szóló vitára. A legérdekesebb és bevált gyakorlatokat ki lehetne emelni. Egy Európa szerzte megrendezett, az európai ügyek jobb nemzeti szintű kezeléséről szóló nyílt vita a jobb jogalkotásról, hatékonyabb végrehajtásról és betartatásról szóló vitának is javára válna. Az EGSZB sürgeti a nemzeti közigazgatási gyakorlatok és eljárások folyamatos tanulmányozását.

### 2. Bevezetés

2.1 2005-ben az EGSZB véleményt fogadott el a jobb jogalkotásról, valamint a jogszabályok hatékonyabb végrehajtásáról és betartatásáról. Mindkét vélemény abból indul ki, hogy a jogállamiság értelmében a jó törvények betarthatók és tiszteletben is tartják azokat<sup>(1)</sup>. A közösségi törvényeknek az EU legitimitását alátámasztó átlátható, demokratikus és mindenki által hozzáférhető eljárás keretében kell megszületniük. A kormányok belső gyakorlatai is részei ennek a folyamatnak.

2.2 Figyelemreméltó és sajnálatos, hogy az európai integráció oly sok éve után, számos tagállamban a közösségi jog és a közösségi politikák még mindig nem épültek be eléggé mint politikai és közigazgatási szint a belső politikaalkotásba azokon a területeken, melyeken a tagállamok pedig elkötelezték magukat

a közös politikák és a közös döntéshozatali folyamat eredményeinek végrehajtása mellett.

2.3 A jogalkotási folyamatban, a jogszabályok átültetésében és azok végrehajtásában a tagállamoké a legfontosabb szerep. Ez azt jelenti, hogy az is kulcsfontosságú, hogy a tagállamok hogyan kezelik ezt a folyamatot: minél jobb a szervezés, a végeredmény annál jobban szolgálja a tagállam saját érdekeit és annál hasznosabb az EU és egészében véve a társadalom számára.

2.4 Az EU-ügyek hatékony és átlátható nemzeti szintű megközelítése elengedhetetlen, hiszen a 25 tagállamnak, melyek mindegyikében saját közigazgatási kultúra és hagyományok alakultak ki, ugyanazokat a *víványokat* kell tiszteletben tartania, amelyek pedig hasonló követelményeket tartalmaznak a jogalkotás, az átültetés és az EU-jogszabályok végrehajtása terén.

2.5 A nemzeti koordináció és politikaalkotás sohasem képezte mélyreható viták témáját EU-szinten, részben a szubsidiaritás miatt, részben pedig mert hiányzott a valódi érdeklődés a brüsszeli döntéshozók és a tagállamok döntéshozó szervei körében. Figyelemreméltó, hogy a tudományos körök – néhány kivételtől eltekintve – sem szenteltek igazán figyelmet ezeknek a tényezőknak. Az azonban világos, hogy a nemzeti koordináció és politikaalkotás szervezése és működése jelentős hatást gyakorolhat a brüsszeli döntéshozatalra és ebből következően az EU-jogszabályok átültetésére és végrehajtására. A jobb jogalkotás és hatékonyabb végrehajtás megvitatása során tehát figyelembe kell venni a nemzeti koordináció és politikaalkotás szervezését is.

2.6 Ez távolról sem csak technikai kérdés, hanem tekintettel a tagállami szervezés és belső eljárások hatékonyabbá tételének aktuálisává vált megvitatására, valamint a tagállamok és az Európai Bizottság közötti kölcsönös felelősségvállalás lehetséges újradefiniálására, sokkal inkább politikai. Ezzel egyidejűleg szükség van arra is, hogy ezek a folyamatok a tagállamokban átláthatók és mindenki által hozzáférhetőek legyenek az EU és a társadalom közötti kommunikáció eredményesebbé tétele és a polgárok körében fennálló zűrzavar és gyanú eloszlatása érdekében.

<sup>(1)</sup> HLC 24., 2006.1.31.

2.7 Érthető okokból az Európai Bizottság igencsak vonakodik a nemzeti eljárások megvitatásától, ennek ellenére méltán jegyezte meg 2001-ben <sup>(2)</sup>: „Itt az ideje, hogy felismerjük, hogy az Unió diplomáciai folyamatból demokratikus folyamatba lépett át, olyan politikákkal, amelyek mélyen benyúlnak a nemzeti társadalmakba és a hétköznapi életbe. A Tanácsnak erőfeszítéseket kell tennie, hogy képes legyen a közösségi politikák minden aspektusának koordinálására a Tanácsban és a tagállamokban egyaránt.”

2.8 A közösségi jogszabályok átültetésére vonatkozóan az Európai Bizottság egy 2004. évi ajánlásában közvetlenül a tagállamokhoz címzett gyakorlati javaslatokat tesz a már elfogadott közösségi jogszabályok helyes végrehajtásának és betartatásának támogatására <sup>(3)</sup>. E javaslatok közül számos igen hasznos lehet a közösségi törvények előkészítését kísérő koordináció és politikaalkotás, valamint az elfogadott politikai célkitűzések megvalósítása tekintetében.

2.9 Vitathatatlan, hogy a tagállamok nemzeti politikai és közigazgatási eljárásai egyszerűsítésének szükségessége még sürgetőbbé vált mióta:

- eredménymutatókat vezettek be a közösségi jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban,
- az Európai Unió egyre több területen vesz részt,
- megkezdődtek a tárgyalások az alkotmányszerződésről, valamint
- az Európai Unió kibővült és további új tagok várhatók.

De még mindig sok a feladat.

### 3. Általános háttér

3.1 Az Európai Unió nem egy állam, és nem is tart efelé. Az Európai Bizottság központ, amely pontosan meghatározott területeken kezdeményezési joggal bír. A Tanács a jogalkotásra és költségvetésre vonatkozó döntéshozatal feje, amelyre gyakran érdemi befolyással bír az Európai Parlament mint társjogalkotó és a Bíróság mint az uniós jog őre. Nincs egyértelmű vezetőség. Az EU inkább a sok szereplő között fennálló kölcsönös egymástól való függőség nagyon szövevényes megjelenése. Különleges abban, ahogyan a nemzeti és szövetségi felelőségek hálózatát létrehozta.

3.2 Egyedülálló abban, hogy megosztja a szuverenitást. Következésképpen az EU-nak számos területen átlátható, több szintű vezetésre van szüksége, ám ennek hatása az őt felépítő alkotóelemek, azaz a tagállamok igazgatására és közigazgatására távolról sem egyértelmű <sup>(4)</sup>. Ez vonatkozik a tagállamok és

„Brüsszel” megosztott felelősségére, és maguknak a tagállamoknak az egyéni felelősségére is, például a lisszaboni stratégia végrehajtására.

3.3 Az elmúlt évtizedben az EU egyre több területen vállalt részt. Ez egy dinamikus folyamat, melyben a nemzeti fővárosok és egyre inkább a regionális közigazgatási egységek, a szociális és gazdasági szereplők és a civil társadalom is részt vesznek. Az utóbbi időben a „harmadik pillérhez” tartozó kérdések, azaz az igazságügy és a belpolitika végrehajtása is kezdetét vette. Jelenleg azonban az Európai Bizottság nem indíthat jogsértési eljárást a tagállamok ellen a nemzeti végrehajtás során történt hiányosságok orvoslása érdekében <sup>(5)</sup>.

3.4 A közösségi jogszabályok és az uniós döntéshozatali folyamat polgárokra, vállalatokra és szervezetekre gyakorolt, sokszor közvetlen hatása ellenére az EU-t számos tagállamban még mindig elsősorban a nemzeti állami szervezeten kívüli nemzetközi szervként tartják számon, sőt vannak olyan tagállamok, ahol kizárólag a külpolitikával kapcsolják össze. Ez zűrzavart és káros távolságtatást eredményezhet. Azok a problémák, amelyekkel az EU a tagállamok politikai és közigazgatási környezetében szembesül, elsősorban ennek a gondolkodásmódnak köszönhetőek.

3.4.1 A politikai háttérben a nemzeti parlamentek helyzete és álláspontja kulcsfontosságú. Gyakran még mindig szakadék tátong tájékozottságuk és elkötelezettségük és az EU-szintű döntéshozatali folyamat között. Ez fokozza a távolságot az EU és a társadalom között.

3.4.2 Ezzel összefüggésben egy további tényező a politikusok, a nemzeti közigazgatások és az érintett magánszereplők látásmódja és elkötelezettsége közötti különbség.

3.4.3 Harmadszor, ha a politikaalkotás nem átlátható, félreértések merülhetnek fel a nemzeti álláspont – nemzeti és EU-szintű – meghatározásának és megvitatásának módjával és megfelelő időpontjával kapcsolatban. Ezt jól példázza a különböző minisztériumokban az európai osztályok fennállása, amelyek – habár tárgyi kérdésekkel, és nem csak a koordinációval foglalkoznak – többé-kevésbé el vannak választva a belső politikákért felelős minisztériumi osztályoktól. Ez hátrányosan befolyásolhatja az utóbbiak európai szempontokkal kapcsolatos érzékenységét és figyelmét. Hasonló koordinációs problémák léteznek a nemzeti parlamentek állandó bizottságai között is.

3.4.4 Negyedszer, az „Európára” vonatkozó nemzeti döntéshozatal túl gyakran elválik a végrehajtó igazgatóságoktól vagy ügynökségektől, és messze túl zárkózott a regionális és helyi közigazgatási egységekkel szemben.

<sup>(2)</sup> Az Európai Bizottság Fehér könyve az európai kormányzásról, COM (2001) 428 final.

<sup>(3)</sup> Az Európai Bizottság 2004. július 12-i ajánlása a belső piacra vonatkozó irányelvek nemzeti jogba való átültetéséről. (2005/309/EK)

<sup>(4)</sup> Az európai uniós ügyek koordinálása: Hogyan kezelik a különböző szereplők a többszintű összetettséget? Adriaan Schout és Andrew Jordan, 2006. május 29. A tanulmány elemzi az Európai Bizottság, Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia koordinációs gyakorlatait. Bemutatja az ennek az általános témának az ágazati szempontjaihoz kapcsolódó széles körű irodalmat, amelyből egyúttal az is kiderül, hogy még mindig nem készült a 25 tagállam gyakorlatait áttekintő elemzés.

<sup>(5)</sup> Lásd igazság- és belügyminiszterek „A döntéshozatal hatékonyabbá tétele az igazság-és belügyben” témájában 2006. szeptember 20–22-én Tamperében megrendezett informális találkozóját.

3.5 Bizonyított, hogy a tagállamok gyakran vonakodnak a közigazgatási és politikai eljárások átalakításától. Ám ha ezeket nem igazítják az EU fokozódó komplexitásához és jelentőségéhez, akkor az a döntéshozatal különböző szintjei között állandó feszültségekhez vezethet.

3.6 A napirenden általában a nemzeti és az egyes politikai pártokra szorító különböző politikai érdekek, hagyományok és témák vannak. Ez mesterséges szakadékot hozhat létre a brüsszeli döntések és a vélt nemzeti érdekek és eljárások között.

3.7 Ez pedig fő forrása lehet annak a jellemző ellentmondásnak, hogy bár a kormányok megállapodnak az EU-ban – „Brüsszelben” – a politikai célkitűzésekről és jogszabályokról, elutasítják azokat, amint a nemzeti politikai környezetben kerülnek megvitatásra.

3.8 Ez a szakadék kétségeket ébreszthet az érdekelt felekben és a közvéleményben is. Nyilvánvalóan hozzájárul az EU súlyos legitimitási válságához, mivel az uniós politikai célkitűzések nemzeti szintű kezelésének minősége és megbízhatósága, valamint a közvélemény és a polgárok elvárása közvetlen kapcsolatban áll egymással.

3.8.1 Az EGSZB ebben az összefüggésben azonban arra is utal, hogy az EU esetleges legitimitási válságát elsősorban nem kommunikációs problémákra kell visszavezetni. A polgárok EU-ba vetett bizalmának visszanyerése érdekében az elsődleges megközelítésnek továbbra is az Unió sürgős problémáinak megoldásában kell állnia.

3.9 Ezzel összefüggésben jogosan állítható, hogy a szociális partnerek és a civil társadalom számos szervezete nagyjából ugyanazt a típusú kettősséget tükrözi „Brüsszel” és a nemzeti ügyek kezelése terén.

3.10 Az EU hírnevét alááshatja, hogy a nemzeti kritikák leginkább „Brüsszel” és az Európai Bizottságot érik, és csak ritkán magukat a tagállamokat, akik pedig az integrációs folyamat legfontosabb szereplői.

3.11 A nemzeti lobbik is általában ennek megfelelően tevékenykednek, ha a jogszabályok átültetéséről és végrehajtásáról van szó. Állásfoglalásuk néha a Tanácsban születő kritikus kompromisszumok kínálta alkalmak eredménye, amelyek nagyobb nemzeti mérlegelési jogkört tesznek lehetővé. Máskor a lobbik egyszerűen csak kihasználják a nemzeti jogalkotók által teremtett indokolatlan lehetőségeket, amelyek aztán a jogszabályok túlbuzgó átültetéséhez és kimazsolázásához vezetnek.

3.12 Az EU-ügyek nemzeti alapú megközelítését az a tendencia is ösztönözheti, hogy a szigorú jogi eszközök helyett inkább „képlékeny” eszközöket alkalmaznak, mint például a nyílt koordinációs módszert: minél szélesebb tér marad a nemzeti értelmezésre, annál nagyobbak lesznek az országonkénti eltérések.

#### 4. Nemzeti szintű koordináció

4.1 Úgy tűnik, mintha egészen mostanáig a tagállamokban a nemzeti szintű folyamatok és eljárások egyszerűsítése elsősorban a minisztériumok közötti spontán fejlemények alapján történt volna, megfelelően strukturált megközelítés alkalmazása nélkül. Minden tagállam kialakít egy többé-kevésbé strukturált koordinációs eljárást (és az ehhez szükséges szerveket), ám sok esetben ezek a nemzeti döntéshozatalnak csak a végső szakaszára vonatkoznak. A korábbi szakaszok általában kevésbé jól szervezettek.

4.2 Ez a kép a kormányközi együttműködés komplex modelljéről árulkodik, és nem az uniós jogalkotás dinamikusabb folyamatáról, annak bonyolult politikai alkudozási folyamataival együtt. Az európai integráció valójában nagyon széles körű és intenzív kapcsolatokat teremtett megszámlálhatatlanul sok kapcsolódási ponttal az állami és magánszféra mindazon szereplői között, akik részt vesznek Európában a jogalkotásban, valamint a közigazgatási tárgyalásokban és eljárásokban. Számos kapcsolódási pont található az európai jogszabályok előkészítése során: ideértve a szakértőkkel és a különböző érintettekkel folytatott konzultációkat, az új jogszabályok megtárgyalásakor, azok átültetésekor, az elfogadott jogszabályok végrehajtásakor és betartatásakor, az európai törvények nemzeti igazságügyi hatóságok és az Európai Bíróság által történő támogatásakor, és végül az európai törvényekre vonatkozó nemzeti tapasztalatok európai jogalkotóval történő megvitatásakor. Ezek a folyamatok magas szintű szakértelmet is kívánnak a nemzeti közigazgatások átfogó megszervezésekor.

4.3 Az EU politikai célkitűzéseinek és döntéshozatalának a nemzeti politikai célkitűzésekkel való szoros összekapcsolódása és egymásba fonódása szükségessége teszi a megfelelő nemzeti szintű igazgatást és koordinációt, valamint a hatékony nemzetközi hálózatépítést. A lisszaboni stratégia jól szemlélteti ezt: EU-szinten került meghatározásra, de a gyakorlatban a közösségi döntéshozatal csak a stratégia korlátozott részére vonatkozik. A főbb szempontok tekintetében a felelősség a tagállamoknál marad. A végeredmény azonban kétes, mivel az EU és a nemzeti politikák közötti kényszerítő erejű interaktív eljárások hiánya miatt a tagállamok nem érik el az elfogadott célkitűzéseket, illetve csak részben érik el azokat.

4.4 Az európai integráció intenzívebbé válásának, amelyet az egymást követő EU-csúcstalálkozókon, valamint az Európai Bizottsággal szoros együttműködésben számos tanácsi ülésen támogatnak, tükröződnie kellene a tagállamok politikai és adminisztratív felépítésében. Ebben a tekintetben azonban alapvető különbségek tapasztalhatók az egyes tagállamok között<sup>(6)</sup>. Az egyes országok történelmi fejlődéséből adódóan a különbségek a politikai és kormányzati szféra majd minden aspektusát érintik.

<sup>(6)</sup> „De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken” (the transposition of European directives: a comparative study of instruments, techniques and processes in six Member States), Prof. Dr. B. Steunenberg and Prof. Dr. W. Voermans, University of Leyden, the Netherlands, 2006. Besides an in-depth analysis and recommendations regarding the Dutch situation the comparative study discusses Denmark, France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom.

4.5 Hatással vannak többek között a kormány eljárásaira és alapvető koncepcióira, a minisztériumok közötti hierarchiára, a minisztériumok minőségére és a centralizált és decentralizált rendszerek között fennálló ellentétre.

4.6 Konkrétabban, az EU-val kapcsolatban a tagállamok között érzékelhető különbségek vannak az alábbi területeken:

- a miniszterelnök vagy a kormányfő helyzete és jogköre,
- a belső kabinet minisztereinek szerepe és funkciója,
- a miniszterelnök és a külügyminiszter és/vagy az európai ügyekért felelős „új keletű” miniszter között,
- koalíciós kormányok vagy többséggel kormányzó kormányok és prioritásai,
- a kormány és a parlament kapcsolata és a nemzeti parlament szerepe az európai integrációs folyamatban,
- mennyire veszik komolyan a jobb közösségi jogalkotást és végrehajtást.

4.7 Különbségek figyelhetők meg a minisztériumok között és a minisztériumokon belül a joghatóság és a munkamódszerek tekintetében:

- a miniszterelnöki hivatal vagy a kormányfő hivatalának megszervezése és intézményi helyzete,
- mennyire állnak fenn „kínai falak” a minisztériumok „európai” és más osztályai között,
- mikor indul meg egy adott javaslat iránt a valódi érdeklődés a minisztériumokban,
- a koordináció foka és szintje „Brüsszel” tekintetében,
- a koordináció kezdete egy adott javaslat vonatkozásában,
- a külügyminisztérium szerepe és ennek megfelelően más minisztériumok függetlenségének mértéke,
- a köztisztviselők (folyamatban lévő) képzése,
- az érintettekkel folytatott konzultáció módja a tárgyalások során és a végrehajtási szakaszban,
- az irányelvek általános végrehajtási módja, vagy formális nemzeti jogszabályokon vagy enyhébb kormányrendeleteken keresztül.

4.8 A nemzeti minisztériumok közötti munkamegosztás ugyancsak jelentős következményekkel járhat a Tanácsra nézve. Csak egy példát említve: a Versenytanácsban néha országonként négy-öt miniszter vesz részt. Ez akadályozza a hosszú távú stratégiát, gátolja a vezetést, és hozzájárul a politikák szétzúzóereztetéséhez.

4.9 A helyzetet még tovább komplikálja, ha a kompetenciákat még a nemzeti és a regionális szint között is megosztják, mint például a szövetségi rendszerekben. A szövevényes és néha

nem átlátható kapcsolat a nemzeti és a regionális szintek között könnyen további zűrzavarhoz vezethet.

4.10 Az Európai Bizottságnak és a Tanács titkárságának nem megfelelő eljárás módjai is ellehetetlenítik a tagállamokbeli hatékony döntéshozatali folyamatokat. Ha például a Tanács által megvitatott dokumentumok végleges tervezeteit csak közvetlenül a szöveggel foglalkozó tanácsi ülés előtt továbbítják, még a leglendületesebb nemzeti döntéshozatali eljárás sem képes időben feldolgozni őket.

4.11 A tagállamokban a miniszterek és minisztériumi osztályok közötti eltérő munkamegosztás gyakran hátráltatja a hatékony nemzetközi hálózatépítést, illetve a hosszú távú személyes kapcsolatok kiépítését a felelős köztisztviselők között szerte Európában.

4.12 Még mindig napi szinten érzékelhető, hogy elméletileg az európai jogszabályok teljes mérlegelésével eljáró jogi szakemberek és a nemzeti bírók figyelemreméltó hányada gyakran nem rendelkezik az ehhez szükséges megfelelő tudással. Ez nem ösztönzi arra a nemzeti közigazgatási szerveket, hogy az EU-t mint a belső politikaalkotás egy politikai és közigazgatási szintjét önként elfogadják.

## 5. Előrelépések

5.1 Az a tény, hogy a jogsértési eljárások – melyek az Európai Bizottságnak a közösségi jogszabályok végrehajtása során történt nemzeti hiányosságok orvoslását szolgáló egyik legfontosabb funkcióját jelentik – száma változatlan, valamint a sikeres közösségi eredménymutatók alkalmazásának kiterjesztése a közösségi jog nemzeti jogba való átültetésének területére rámutatott arra, hogy a nemzeti eljárásokat hozzá kell igazítani az EU követelményeihez.

5.2 A közösségi vívmányok bevezetésének 2003-ig tartó folyamata a tíz új tagállamban ugyancsak felhívta a figyelmet erre a kérdésre.

5.3 A javasolt alkotmány szerződés, egyebek mellett azt tűzte ki célul, hogy a nemzeti politikai eljárásokat összekapcsolja a közösségi jogszabályok előkészítésével, többek között a nemzeti parlamentek uniós eljárásokba történő korai integrációja által.

5.4 A koordinációs eljárásokban tapasztalható alkalmi javulásoktól eltekintve meg kell jegyezni, hogy a legtöbb nemzeti közigazgatás vonakodik a belső bürokratikus eljárások megváltoztatásától, gyakorlataik egymás közötti vagy EU-szinten történő megvitatásáról nem is beszélve, mindezt a szubszidiaritás jelszavával teszik.

5.5 A szubszidiaritástól függetlenül tény – és gyakran tovább bonyolítja az EU és a tagállamok közötti viszonyt –, hogy az uniós döntéshozatal ciklusa általában eltér a nemzeti politikaalkotás ritmusától.

5.6 Bár a tagállamokban beszélnek a koordinációs folyamatok kiigazításáról (<sup>7</sup>), a különbségek a tagállamok szemléletében és gyakorlatában továbbra is fennállnak.

5.6.1 Dániában például a parlamentet már a korai szakaszban bevonják az uniós jogszabályok és közösségi politikák előkészítésébe, ami által az EU-ban éppen folyamatban lévő kérdések szisztematikusan ismertebbé válnak, és ez fokozza az átláthatóságot is. Ugyanakkor Dániában már régen elvégezték az uniós jogszabályok kezelésével összefüggő közigazgatási eljárások és kapcsolatok hatékony átalakítását.

5.6.2 Az Egyesült Királyságban adminisztratív eljárásokat fogadtak el annak érdekében, hogy az uniós ügyeket a belső politikaalkotáshoz közelítsék, többek között a miniszterek közötti hatékony koordinációs mechanizmus alkalmazásával, valamint a kabinetiroda számára az EU-ügyekre vonatkozó széles körű mandátum biztosításával. Az alsóháznak lehetősége van az uniós jogszabályok vizsgálatára, a lordok háza pedig aktívan részt vesz a közösségi jogszabályok és politikák véleményezésében.

5.6.3 Franciaországban, Spanyolországban és Portugáliában ezzel szemben a parlamentet csak egy későbbi szakaszban vonják be. Ez kihatással van az EU-nak a nyilvános vitában elfoglalt helyére. A közösségi jogszabályok és politikák elsősorban a nemzeti közigazgatás és politikai vezetés mérlegelési körébe tartoznak. Figyelemreméltó, hogy az École nationale d'administration (ENA) (Állami Közigazgatási Iskola) Párizsból Strasbourgba költözött, ami az EU Franciaországra gyakorolt egyre növekvő hatásának a jele.

5.6.4 Hollandiában az uniós jogszabályok végrehajtása terén szerzett néhány kellemetlen tapasztalat felkeltette az érdeklődést az EU-ügyekkel kapcsolatos vezetés és eljárások iránt. A minisztériumok belső eljárásának átszervezése, a „nemzeti” és „európai” területek összekapcsolása folyamatban van, ám a gyakorlatban igen nehézkes eljárásnak bizonyul. Ugyanez vonatkozik a parlament bevonására is, hogy hatékonyabban és még korábban részt vehessen az EU-val kapcsolatos ügyekben. Luxemburgban a parlamenti eljárásokat sikeresen módosították.

5.6.5 Az „új tagállamokban” az EU-tagságra való felkészülés időszakában, a *vívmányok* nemzeti jogba való átültetésével párhuzamosan bevezetett vagy módosított eljárások most meghozzák gyümölcszeit, ha azokon nem változtattak. A „rég” és „új” tagállamok szakértői közötti ikerprojekt fokozza az új tagállamok képességét a bevált gyakorlatok alkalmazására a közösségi jogszabályok végrehajtása során, miközben ösztönözheti az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy az uniós ügyeket már a döntéshozatali folyamat korábbi szakaszába integrálják.

5.6.6 A szövetségi államokban, mint például Németországban vagy Spanyolországban bizonyára nem könnyű áthidalni a régiók – a szövetségi államok és tartományok – és „Európa” között tátongó szakadékot. Különösen azokban az esetekben, ahol kizárólag a régiókat terheli a közösségi jog végrehajtásáért a felelősség – Németországban pedig ez a helyzet áll fenn –

néha súlyos problémák jelentkeznek. Minden német szövetségi állam képviselteti magát Brüsszelben, hogy közvetlenebbül részt vehessen az őt érintő közösségi ügyekben.

5.7 A „nemzeti szakértők” rendszerének bevezetése és széles körű alkalmazása mint a nemzeti közigazgatás és az Európai Bizottság közötti együttműködés egy formája hozzájárulhat a nemzeti szint és „Brüsszel” közötti gyümölcsözőbb együttműködés fokozásához.

5.8 Az Európai Bizottság támogatást nyújt a tagállamok közigazgatásai, illetve az Európai Bizottság és a nemzeti közigazgatások között fennálló számos sikeres együttműködési hálózat számára (pl. SOLVIT, fogyasztói hálózatok stb.). Ezenkívül a belső piaci információs rendszer (IMI) felállításán dolgozik, melynek célja, hogy segítséget nyújtson a tagállamok közigazgatásának a belső piacra vonatkozó szabályok könnyebb alkalmazásában.

5.9 A különböző területeken, például a versenyszabályozás, távközlés, energia és egyéb ágazatokban működő nemzeti szabályozó hatóságok rendszere hozzájárul a konvergenciához azáltal, hogy a tagállamokban végrehajtja az uniós szinten elfogadott politikákat.

5.10 Általánosságban véve a szemléletkülönbség megmaradt azon országok között, amelyek új szerkezeteket dolgoztak ki annak érdekében, hogy az EU és a közösségi ügyek nemzeti szintű kezelése jobban működhessen együtt, és akik eddig vonatkoztak szervezetük és eljárásaik átgondolásától. Ezek a folyamatok elsősorban a politikai akarat függvényei.

## 6. Következtetések és ajánlások

### 6.1 Következtetések

6.1.1 A nemzeti közigazgatások felépítése minden országban történelmi folyamatok eredménye. Az egyes országok között fennálló különbségek következképpen a politikai szintér és a közélet szinte minden aspektusát érintik. Ez a jövőben is nagyjából így marad. Ám ezek a különbségek nem feltétlenül állják útját a kiigazításoknak, vagy akár a folyamatok és munkamódszerek konvergenciájának a közösségi jogszabályok és az elfogadott közösségi politikák előkészítése és végrehajtása tekintetében.

6.1.2 Az EGSZB álláspontja szerint a jól meghatározott és hatékony nemzeti politikai és közigazgatási eljárások, melyet a jobb jogalkotás, végrehajtás és betartatás egészít ki, szerves részei az Európai Unió felelősségteljes kormányzásának.

6.1.3 Kívánatos lenne tehát, hogy a nemzeti eljárások alakítását és hatékonyabbá tételét az európai szintű eljárásokhoz, illetve a jobb jogalkotásra és a közösségi jogszabályok hatékonyabb végrehajtására és betartatására irányuló uniós prioritáshoz kapcsolódóan értékelnék, mivel ezek a célkitűzések megvalósítása nagy mértékben a tagállamok által alkalmazott megfelelő nemzeti megközelítéstől függ.

(<sup>7</sup>) Lásd Steunenbergh en Voermans, Leyden, 2006.

6.1.4 Az EU-ügyek szervezése a tagállamokban a tagállamok saját feladata. Nagy előrelépést jelentene azonban, ha a politikai erők és a nemzeti közigazgatások az uniós ügyeket a belső politikaalkotás integráns részének tekintenék, és nyilvánosan elismernék, hogy ők maguk az EU és ennek megfelelően is cselekednének. Az ilyen irányú politikai akarat döntő fontosságú.

6.1.5 Egy ilyen lépés tökéletesen illeszkedne az uniós és nemzeti politikák és ezek következményeinek kapcsolatához, amelyek egymásba fonódtak és még inkább kölcsönösen egymástól függenek. Az EU-nak mint a belső politikaalkotás egyik politikai és adminisztratív rétegének elismerése a jobb uniós jogalkotást is támogatná.

6.1.6 Néhány tagállamban, konkrétan Dániában és az utóbbi időben Luxemburgban is, az Európai Bizottság javaslatait már egy korai szakaszban a politikai napirendre tűzik. Ehhez elengedhetetlen a dán parlament szisztematikus bevonása. Más tagállamokban hasonló módosításokat javasoltak. Kijelenthetjük azonban, hogy a legtöbb nemzeti parlamentnek nehezebbé esik egyetértésben elköteleznie magát a közösségi politikák iránt.

6.1.7 A javasolt alkotmány szerződés ugyancsak a nemzeti parlamentek közösségi eljárásokba történő korai bevonására törekszik. Nemrégiben ezzel a gondolattal összhangban a nemzeti parlamentek közösségi politikákra és jogszabályokra vonatkozó javaslatokat kaptak közvetlenül az Európai Bizottságtól<sup>(8)</sup>. Ezeknek az eljárási változásoknak a legtöbb tagállamban a jelenleginél korábbi szakaszban nemzeti vitát kell ösztönözniük a közösségi politikákról és jogszabályokról, valamint ezek következményeiről.

6.1.8 A nemzeti szinten, már korai szakaszban végbemenő politikai vitákra és konzultációra fektetett nagyobb hangsúly elősegítheti a kormányok kötelezettségvállalását a konkrét kérdések megvitatása során.

6.1.9 A társadalomnak egészében véve átláthatóságra van szüksége, ami elősegíti a bizalmat és a legitimitást. Kívánatos lenne tehát, hogy a tagállamok uniós ügyekre vonatkozó közigazgatási és politikai eljárásai megfeleljenek ennek az igénynek. A hatékony és átlátható eljárások nem csupán a jogállamiságot támogatnák, hanem hozzájárulnának az EU és az üzleti körök, szociális partnerek és civil társadalom közötti jobb kommunikációhoz, amely viszont segítené a jobb megértést, majd a részvételt és az elkötelezettséget<sup>(9)</sup>.

6.1.10 Az átláthatóság és a kommunikáció tehát kiemelkedő fontosságú a tagállamokban az érdekelt magánfelekkel folytatott már létező vagy az újonnan kialakított konzultációkhoz, melyeket azonban gyakran alábecsülnek.

6.1.11 A szabályozási környezet javítása valamennyi intézmény által osztott prioritás, hasonlóképpen az egységes piac koherenciája és 2000 óta a lisszaboni stratégia végrehajtása is. Mindezeket a célkitűzéseket könnyebben el lehet érni, ha a nemzeti és az uniós döntéshozatali folyamatok hatékonyan összekapcsolódnak.

6.1.12 Bár a szubszidiaritás a közösségi gondolkodásban és gyakorlatokban mélyen gyökerező elv, nem szabad elfelejteni, hogy az uniós jogszabályok kezelése és végrehajtása, valamint a tagállamokban érvényben lévő kötelezettségek gyakran hatással bírnak az Európai Unió más országaira és társadalmaira. Ez azt jelenti, hogy az állami és magánszférából érkező partnerek egyaránt érdekeltek abban, hogy az egyes tagállamok hogyan kezelik az EU-hoz fűződő saját kapcsolataikat. Más szóval a nemzeti közigazgatások felépítése és munkamódszerei az EU-vezetés egészének részét képezik.

6.1.13 Ha a tagállamokban az EU-ügyekkel kapcsolatban megfelelő eljárásokat és nyomon követést alkalmaznának, az nagyban segítené az Európai Bizottságot és hozzájárulna munkája minőségének emeléséhez.

## 6.2 Ajánlások

6.2.1 *A Hogyan tehető hatékonyabbá az EU-jogszabályok végrehajtása és betartatása*<sup>(10)</sup> című véleményben tett ajánlásai mellett az EGSZB szerint mind a 25 tagállamban el kellene készíteni az uniós ügyekkel kapcsolatos nemzeti és regionális eljárások és gyakorlatok mélyreható elemzését politikai és közigazgatási szempontból egyaránt, hogy teljesebb képet kaphassunk.

6.2.2 A nemzeti politikai és adminisztratív döntéshozók részvételének módjaitól kapcsolódó minden szempont, ahogyan az a „Nemzeti szintű koordináció” c. 4. pontban is szerepel, külön figyelmet érdemel. A jobb jogalkotás és a közösségi jogszabályok hatékonyabb végrehajtása és betartatása terén végzett egyre növekvő számú tevékenysége mellett az Európai Bizottság kezdeményező és támogató szerepet játszhat ezen a területen.

6.2.3 Az elemzések hasznos kiindulópontként szolgálnak majd az EU-val kapcsolatos kormányzati – politikai és adminisztratív – eljárások hatékonyságáról szóló vitában. Az átfogó képnek rá kellene mutatnia a kívánatos és bevált gyakorlatokra. Szilárd alapot kell teremtenie az európai ügyek legmegfelelőbb nemzeti szintű kezeléséről szóló, Európa szerte megrendezendő nyílt vitához. Ez a jobb jogalkotásról és hatékonyabb végrehajtásról és betartatásról szóló vitának is javára válna.

<sup>(8)</sup> Lásd az Európai Tanács 2006. júniusi ülésének következtetéseit.

<sup>(9)</sup> Figyelemreméltó, hogy Dániában a közvélemény az alkotmány szerződésre először pozitívan reagált, éppen azért, mert az demokratikusabb és átláthatóbb eljárásokat irányozott elő. Ezzel szemben, a Comité de dialogue-nak, Franciaországban a kormány és a szociális partnerek európai ügyek megvitatására létrehozott platformjának már nincs gyakorlati jelentősége.

<sup>(10)</sup> HL C 24, 2006. 01. 31. Ebben a véleményében az EGSZB kifejti, hogy „bár továbbra is a tagállamokra kellene bízni annak eldöntését, hogy milyen módszert vagy eljárást választanak a jogszabályok végrehajtására”, „az EU- intézmények és nemzeti hatóságok között a közösségi jog és politikák végrehajtásában történő együttműködés következő lépése a politikák alkalmazására fordítható nemzeti közigazgatási kapacitás megerősítése vagy egyszerűsítése”, 4.2.1. pont, és 4.2.4. pont. A 4. pontban a javaslatok ezt a célt szolgálják.

6.2.4 Átfogó elemzés készítése és abból használható következtetések levonása igen bonyolult kérdés. A nemzeti és regionális önkormányzatok egyre inkább hangot adnak a véleménycsere szükségességének és az ismeretek megosztása iránti igényüknek az EU-ügyek megfelelő kezelésével kapcsolatban. Az EGSZB sürgeti a nemzeti közigazgatási gyakorlatok és eljárások folyamatos tanulmányozását. A nemzeti hatóságok közötti kétoldalú eszmecserét ösztönözni lehetne, hasonlóképpen ahhoz, ahogyan ez például az IMPEL <sup>(1)</sup> tudásközpontban és a Solvit hálózatnál történik.

6.2.5 Az üzleti szféra, a szociális partnerek és a civil társadalom véleményét is szisztematikusan figyelembe kell venni. Ezek mindegyike alapvetően érdekelt a jobb jogalkotásban és a jogszabályok eredményesebb végrehajtásában és betartásában,

amihez azonban átláthatóság és nemzeti szinten már a kezdetektől fogva hatékony konzultáció szükséges.

6.2.6 A belső piacra vonatkozó szabályok jobb alkalmazását célzó, a tagállamok adminisztrációja közötti információcserét megkönnyítő belső piaci információs rendszert (IMI) tovább kell fejleszteni és meg kell valósítani.

6.2.7 Hasznos lenne a nemzeti eljárásokra és gyakorlatokra vonatkozó uniós útmutató. A tudásközpontok által feltárt eredményeket is figyelembevevő útmutató iránymutatással szolgálhatna a jól működő nemzeti eljárások, valamint a jobb jogalkotás és a jogszabályok eredményesebb végrehajtásának és betartásának egészéhez.

Kelt Brüsszelben, 2006. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(1)</sup> Az 1992- ben életre hívott „A Környezeti jog alkalmazására és végrehajtására létrehozott hálózat” (IMPEL) a környezeti jogszabályok alkalmazásában és végrehajtásában illetékes európai szabályozó hatóságok informális hálózata. Jelenleg 30 ország – az Európai Unió összes tagállama, a két csatlakozó ország: Bulgária és Románia, a két tagjelölt ország: Horvátország és Törökország, valamint Norvégia – és az Európai Bizottság vesz részt a hálózatban.

## MELLÉKLET

**az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez**

A szekcióvélemény következő pontját, amelyknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat legalább egynegyede volt, elutasították a közgyűlés által elfogadott módosító indítványok javára.

1.1 A Miniszterek Tanácsa döntő szereppel bír az EU döntéshozatali folyamatában. A nemzeti koordináció és politikaalkotás kérdését ugyanakkor soha nem vitatták meg részletekbe menőig közösségi szinten. Az EU egyedülálló abban, hogy megosztja a szuverenitást. Ennek következtében számos területen átlátható, többszintű kormányzásra van szüksége. Az EGSZB álláspontja szerint a tagállamok jól meghatározott és hatékony nemzeti politikai és közigazgatási eljárásai, melyet a jobb jogalkotás, végrehajtás és betartatás egészít ki, szerves részei az Európai Unió felelősségteljes kormányzásának. Az említett eljárások fokozzák az átláthatóságot és érthetőbbé teszik a közösségi jog és politikák hatását a társadalom egésze számára. A nemzeti gyakorlatok elemzése alapvető különbségeket tárt fel a tagállamok között az uniós ügyek politikai és adminisztratív kezelése terén. Az ilyen jellegű elemzésnek ösztönzőleg kellene hatnia az unióhoz kapcsolódó kormányzati – politikai és adminisztratív – eljárásokról szóló vitára. A legérdekesebb és bevált gyakorlatokat ki lehetne emelni. Egy Európa szerte megrendezett, az európai ügyek jobb nemzeti szintű kezeléséről szóló nyílt vita a jobb jogalkotásról, hatékonyabb végrehajtásról és betartatásról szóló vitának is javára válna. Az EGSZB sürgeti a nemzeti közigazgatási gyakorlatok és eljárások folyamatos tanulmányozását, egy államilag támogatott virtuális tudásközpont kialakítását, melyben az Európai Bizottság és az Európai Unió minden részéből érkező nemzeti szakértők, politikusok, az Európai Bizottság, valamint akadémikusok összegyűjthetnék az adatokat a nemzeti eljárásokkal kapcsolatban, valamint támogatnák az eszmecserét és aktívabbá tehetnék a vitát. Az üzleti szféra, a szociális partnerek és a civil társadalom véleményét és nézetét is figyelembe kellene venni.

A szavazás eredménye: A pont módosítását 74 szavazattal, 59 ellenében, 16 tartózkodás mellett megszavazták.

---