

2007. szeptember 4., kedd

11. hangsúlyozza, hogy továbbra is a hagyományos jogalkotási eszközök kell, hogy legyenek a Szerződésben meghatározott politikai célok elérésének normális eszközei; véleménye szerint az együttműködés és az önszabályozás olyan módszerek, amelyekkel lehetséges a jogalkotási intézkedések megfelelő integrálása vagy felváltása, ha ugyanolyan vagy szélesebb körű javulást hoznak magukkal, mint amely a jogalkotással elérhető; hangsúlyozza, hogy a szabályozás bármely alternatív módszere használatának összhangban kell lennie a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodással; emlékeztet arra, hogy Bizottságnak kell megállapítania azokat a feltételeket és korlátokat, melyeket a fenti gyakorlatok használata során a feleknek be kell tartaniuk, és ezeket minden esetben a Bizottság felügyelete alatt, és a Parlament ezek alkalmazásának megakadályozására vonatkozó jogának sérelme nélkül kell alkalmazni;

12. felhívja a Bizottságot, hogy minden tőle telhetőt tegyen meg annak érdekében, hogy az európai szinten meghirdetett, a szabályozás egyszerűsítésére és általánosságban minőségének javítására irányuló folyamatot nemzeti szinten ne veszélyeztessék a belső normák vagy technikai jellegű akadályok; kéri, hogy a folyamatot nemzeti szinten is irányítsa és kövesse figyelemmel, például azzal, hogy vállalja fel az Unióban és a tagállamokban kifejlesztett bevált gyakorlatok összegyűjtésével és terjesztésével foglalkozó központ szerepét is, és – nem utolsósorban – az érdekeltektől érkező jelzésekre történő reagálással;

13. hangsúlyozza, hogy a rendszeres és alapos hatásvizsgálatok kulcsfontosságú szerepet játszanak az egyszerűsítési folyamatban, valamint hogy az ilyen vizsgálatokat a Tanácsnak és a Parlamentnek a jogalkotási folyamat során egy javaslatához előterjesztett módosítások megtételekor kell mérlegelniük;

14. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak, valamint a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek.

P6_TA(2007)0366

A „soft law” alkalmazása

Az Európai Parlament 2007. szeptember 4-i állásfoglalása a „soft law” eszközök alkalmazásának jogi és szervezeti hatásairól (2007/2028(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az EK-Szerződésre, és különösen annak 211., 230. és 249. cikkére,
 - tekintettel eljárási szabályzata 45. cikkére,
 - tekintettel a Jogi Bizottság jelentésére, valamint az Alkotmányügyi Bizottság, a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság és a Kulturális és Oktatási Bizottság véleményére (A6-0259/2007),
- A. mivel a „soft law” (nem kötelező erejű jog) általános gyakorlaton alapuló fogalma kétértelmű és veszélyes, és azt a közösségi intézmények dokumentumaiban nem lenne szabad használni;
- B. mivel fogalmilag hibás volta miatt a dura lex/mollis lex közötti különbségtételt nem szabad elfogadni, illetve elismerni;
- C. mivel az ún. „nem kötelező erejű” jog, például az ajánlások, a zöld és fehér könyvek, valamint a tanácsi következtetések, nem bírnak jogi érvényességgel vagy kötelező erővel;
- D. mivel a „nem kötelező erejű jog” nem nyújt teljes jogi védelmet;

2007. szeptember 4., kedd

- E. mivel a „nem kötelező erejű” jogi aktusok széles körű igénybevétele azt jelentené, hogy az egyedülálló közösségi modell a hagyományos nemzetközi szervezetek modellje irányába tolódik el;
- F. mivel jelenleg is vita folyik arról, hogyan lehetne az Európai Unió szabályozási funkcióját még hatékonyabbá tenni mind a „kötelező erejű”, mind a „nem kötelező erejű jog” tekintetében;
- G. mivel a Van Gend en Loos ügy kapcsán az Európai Bíróság megállapította, hogy a Szerződés „több mint olyan megállapodás, amely csak a szerződő államok közötti kölcsönös kötelezettségeket hoz létre. [...] A Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a [...] közösségi jog amellel, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára”⁽¹⁾);
- H. mivel ennek a következtében a közösségi jogot azon az alapon lehet megkülönböztetni a nemzetközi jogtól, hogy egyrészt kötelező ereje nemcsak az államokra terjed ki, hanem az egyénekre is, akik jogi értelemben érvényesíthető jogokat nyernek általa, másrészt pedig számos intézményről rendelkezik, köztük az Európai Parlentről, amelyet az Unió polgárai közvetlenül választanak; mivel emellett az európai jogrend a demokrácián és a jogállamiságon alapul, az EU-Szerződés 6. cikkében és preambulumban foglaltaknak megfelelően;
- I. mivel ez azt jelenti, hogy az EU intézményei csak a jogszerűség elvével összhangban járhatnak el, vagyis akkor, ha valamely jogalap számukra hatáskört biztosít és kizárólag e hatáskörön belül maradvá, és mivel az Európai Bíróság biztosítja, hogy valóban így is járnak el;
- J. mivel ahol a Közösség jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, a helyes eljárás az, ha az Unió demokratikus intézményei, vagyis a Parlament és a Tanács jogszabályt fogadnak el, ha ez a szubszidiaritás és az arányosság alapelveinek figyelembe vételével is ajánlatosnak tűnik; mivel csak a Szerződésben előírt intézményi eljárás keretében elfogadott jogszabályok biztosíthatják a jogbiztonságot, a jogállamiságot, a jogi úton való elszámoltathatóságot és végrehajthatóságot, és mivel ez egyúttal a Szerződésben meghatározott intézményi egyensúly tiszteletben tartásával is jár, és lehetővé teszi a nyílt döntéshozatalt;
- K. mivel általában ahol a Közösség jogalkotási hatáskörrel rendelkezik, e hatáskör eleve kizárja olyan, a történelmileg a formális jogalkotási hatáskör és/vagy a végrehajtási eszközök hiánya miatt indokolt, és ilyen értelemben a nemzetközi közjogban jellemző gyakorlatként elterjedt, „soft law” és magatartási kódex jellegű eszközök alkalmazását, amelyeknek önmagukban nincsen kötelező jogi erejük, azonban bírnak bizonyos – közvetett – jogi következményekkel, amellel, hogy céljuk gyakorlati hatások kiváltása, amire alkalmasak is⁽²⁾);
- L. mivel a „soft law” eszközök jogilag megalapozottak ott, ahol a Szerződés kifejezetten rendelkezik azokról, feltéve, hogy nem a jogalkotás helyettesítését szolgálják olyan területeken, ahol a Közösség jogalkotói hatáskörrel bír, és ahol a közösségi szabályozás a szubszidiaritás és az arányosság alapelveinek figyelembevételével ajánlatos lehet, mivel ez a korlátozott egyedi felhatalmazás elvét is sértené, és mivel ez még inkább alkalmazandó a Bizottság közösségi jogszabályokat értelmező közleményeire; mivel az olyan előkészítő eszközök, mint a zöld és fehér könyvek szintén a „soft law” legitím alkalmazását jelentik, csakúgy, mint a Bizottság által kiadott tájékoztatók és iránymutatások, amelyek a versenypolitika és az állami támogatásokra irányuló politika bizottsági alkalmazását értelmezik;
- M. mivel ezeket az eszközöket, amelyek a kötelező érvényű jogi aktusok értelmezésére vagy előkészítésére használhatók, sem jogszabályként nem szabad kezelni, sem a normák megállapítására gyakorolt bármilyen hatással nem szabad felruházni;
- N. mivel egy ilyen helyzet zűrzavart és bizonytalanságot okozna egy olyan területen, ahol a tagállamok és az állampolgárok érdekében az egyértelműség és a jogbiztonság a legfontosabb;

⁽¹⁾ 26/62 sz. Van Gend & Loos ügy EBHT 1963., 1. o.

⁽²⁾ Linda Senden, „Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?”, EJCL, Vol. 9, 1.1.2005.

2007. szeptember 4., kedd

- O. mivel a Bizottság kezdeményezési jogának tiszteletben tartása mellett, a Parlament egyúttal fenntartja magának a jogot arra, hogy a Bizottságot jogalkotási javaslat készítésére kérje fel (az EK-Szerződés 192. cikke);
- P. mivel a nyílt koordinációs módszer alkalmas lehet a belső piac kiépítésének előmozdítására, ugyanakkor sajnálatos, hogy az Európai Parlament és az Európai Bíróság abban csekély szerephez jut; mivel a koordináció úgynevezett nyílt módszerében fellelhető demokratikus deficit miatt e módszerrel nem szabad visszaélni a Közösség hiányzó jogalkotói hatásköre helyettesítése és ezáltal a tagállamokra olyan de facto kötelezettségek kiszabása érdekében, amelyek a jogalkotással egyenértékűek, azonban a Szerződésben előírt jogalkotási eljárásokon kívül keletkeznek;
- Q. mivel az EK-Szerződés 211. cikke szerint „[A] közös piac megfelelő működésének és fejlődésének biztosítása érdekében a Bizottság ajánlásokat fogalmaz meg vagy véleményt ad az e szerződésben szabályozott kérdésekben, ha ezt e szerződés kifejezetten előírja vagy ő maga szükségesnek tartja”, a 249. cikk ötödik bekezdése értelmében ugyanakkor az ajánlások nem kötelező erejűek és a Bíróság szerint „olyan intézkedések, amelyek még címzettjeik vonatkozásában sem szándékoznak kötelező erőt kiváltani”⁽¹⁾ és nem hozhatnak létre a nemzeti bíróságok előtt a jogalanyok által érvényesíthető jogokat⁽²⁾, és mivel az EK-Szerződés 230. cikke kizárja az ajánlások semmissé nyilvánítását, mivel azok nem kötelezőek;
- R. mivel ugyanakkor a Bíróság szerint a „kérdéses [eszközöket] nem lehet teljesen joghatás nélkülinek tekinteni. A nemzeti bíróságok kötelesek az előtük folyamatban lévő jogvitákban történő határozathozatalkor azokat figyelembe venni, különösen amikor a végrehajtásukra kibocsátott nemzeti jogszabályok értelmezésére vonatkozóan adnak tájékoztatást, vagy amikor a kötelező erejű közösségi rendelkezéseket egészítik ki”⁽³⁾;
- S. mivel előfordulhat, hogy az ajánlások – amennyiben nem kellő odafigyeléssel alkalmazzák őket – olyan hatással lehetnek, hogy a Bizottság bizonyos aktusai túllépi hatáskörüket;
- T. mivel az Alkotmány szerződés I-33. cikke az EK-Szerződés 211. cikkéhez hasonlóan rendelkezik, de hozzáfűzi: „A törvényalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó törvényalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától”;
- U. mivel 2005-ben a Bizottság az EK-Szerződés 211. cikke alapján ajánlást fogadott el a jogszerű online zeneszolgáltatás érdekében a szerzői jogok határokon átnyúló kezeléséről, amelyet úgy jellemeztek, mint „olyan »soft law« okmányt ...amelynek célja, hogy lehetőséget biztosítson a piac számára a megfelelő irányba történő elmozdulásra”, és az láthatóan a létező irányelvek kiegészítését szolgálta, beleértve az információs társadalomban a szerzői jogokról szóló irányelvet⁽⁴⁾, a bérleti jogról és a használati jogról, valamint a szerzői joggal kapcsolatos bizonyos jogokról szóló irányelvet⁽⁵⁾, és mivel az okmány fő célja a több területre érvényes engedélyezés ösztönzése volt, emellett pedig ajánlást is tesz annak szabályozására, kijelenthető, hogy a Bizottság egyedi politikai opciókat léptetett hatályba „soft law” eszközök révén;
- V. mivel a Bizottság fontolgatta vagy fontolgatja, hogy más olyan területeken is ajánlások útján lép fel, ahol a Közösség jogalkotói hatáskörrel bír, beleértve a szerzői jogdíjat terhelő illetékek, illetve a könyvvizsgálók anyagi felelőssége felső határának szabályozását;
- W. mivel ráadásul az európai szerződésjog tervezete továbbra is „soft law” természetű;
- X. mivel ahol a Közösségnek megvan a jogalkotási hatásköre, de hiányzik a jogalkotásra irányuló politikai akarat, a „soft law” alkalmazása révén fennáll annak a veszélye, hogy a tulajdonképpen illetékes jogalkotó szervezet megkerülik, semmibe veszik az EU-Szerződés 6. cikke szerinti demokrácia és jogállamiság, valamint az EK-Szerződés 5. cikke szerinti szubszidiaritás és arányosság elvét, és azt eredményezheti, hogy a Bizottság hatáskörét túllépe cselekszik;

⁽¹⁾ A C-322/88. számú Grimaldi-ügyben hozott ítélet [1989] EBHT 4407. o., 16. bekezdés.

⁽²⁾ A Grimaldi-ügyben hozott ítélet 16. bekezdése.

⁽³⁾ A Grimaldi-ügyben hozott ítélet 18. bekezdése.

⁽⁴⁾ 2001/29/EK irányelv (HL L 167., 2001.6.22., 10. o.).

⁽⁵⁾ 2006/115/EK irányelv (HL L 376., 2006.12.27., 28. o.).

2007. szeptember 4., kedd

- Y. mivel a „soft law” emellett egy olyan demokratikus legitimitás nélküli „szuperbürokrácia” benyomását keltheti a közvéleményben, amely a polgároktól nemcsak távoli, hanem ellenük is irányul, amely kész arra, hogy megállapodásokat kössön befolyásos érdekképviseleti szereplőkkel, amelyekben az eljárások sem nem átláthatóak, sem nem érthetőek a polgárok számára, és jogos elvárásokat ébreszthet az érintett harmadik felek (pl. a fogyasztók) körében, akiknek nem lesz jogi lehetőségük megvédeni magukat a rájuk kedvezőtlen jogi hatással bíró aktusokkal szemben;
- Z. mivel a jogalkotás minőségének javítása napirendje nem torzulhat olyan irányba, hogy az lehetővé tegye a Közösség végrehajtó hatalma számára, hogy ténylegesen jogot alkosson a „soft law” okmányok segítségével, ezzel esetlegesen aláásva a Közösség jogrendjét, elkerülve a demokratikusan választott Parlament bevonását és a Bíróság jogi felülvizsgálatát, és megfosztva a polgárokat a jogorvoslat lehetőségétől;
- AA. mivel nem létezik eljárás arra nézve, hogy a javasolt „soft law” eszközökről, például ajánlásokról és értelmező közleményekről hogyan egyeztessenek a Parlamenttel;
1. úgy ítéli meg, hogy a Közösség keretein belül a „soft law” igen gyakran ellentmondásos és kevésbé hatékony eszköznek minősül, amely ugyanakkor rombolóan hathat a közösségi jogalkotásra és az intézményi egyensúlyra, ezért körültekintően alkalmazandó még ott is, ahol a Szerződés rendelkezik felőle;
 2. emlékeztet arra, hogy az ún. „soft law” nem helyettesítheti azokat a jogi aktusokat és eszközöket, amelyek különösen a kultúra és az oktatás területén a jogalkotási folyamat folytonosságának biztosítása érdekében állnak rendelkezésre;
 3. hangsúlyozza, hogy minden EU-intézménynek, beleértve az Európai Tanácsot is, a jogalkotási és a nem jogalkotási lehetőségeket egyaránt figyelembe kell vennie, amikor esetenkénti alapon határoz az esetleg megteendő lépésekről;
 4. jogállami szempontból kétségesnek ítéli a nyílt koordináció módszerét, mivel a Parlament megfelelő szintű bevonása és bírósági felülvizsgálat nélkül működik; úgy véli tehát, hogy ezért azt csak kivételes esetekben lehet igénybe venni, valamint meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogyan lehet bevonni a Parlamentet ezekbe az eljárásokba;
 5. elítéli, hogy a Bizottság olyan esetekben is alkalmaz „soft law” eszközöket, amikor azok, a szubszidiaritás és az arányosság alapelveinek figyelembe vételével az önmagában is szükséges Unió jogalkotást helyettesítik vagy még feltérképezetlen területekre alkalmazva általánosítják a Bíróság joggyakorlatát;
 6. sürgeti az intézményeket, hogy az Alkotmány szerződés I-33. cikkének elvét követve tartózkodjanak „soft law” eszközök elfogadásától, ha jogalkotási aktusok már tárgyalás alatt állnak; úgy ítéli meg, hogy ez a kötelezettség a hatályos jog szerint is az EU-Szerződés 6. cikke szerinti jogállamiság alapelveiből ered;
 7. sürgeti a Bizottságot, hogy tegyen külön erőfeszítést azért, hogy biztosítsa az átláthatóságot, a láthatóságot és a nyilvánosság előtti elszámoltathatóságot a nem kötelező erejű közösségi jogi aktusok megalkotása során, és hogy fokozza a hatástanulmányok alkalmazását a döntéshozatali folyamatban;
 8. felhívja a Bizottságot, hogy mielőtt további „soft law” eszközökről szóló intézkedést javasol, kiemelten vegye fontolóra a „soft law” fogyasztókra tett hatásait és azok kezelésének lehetséges eszközeit;
 9. úgy véli, hogy a bizottsági közlemények területén a Zöld és Fehér könyvekből nem következnek közvetlen jogi kötelezettségek; úgy véli, hogy ennek ellenére a konzultációs dokumentumok, és a politikai szándéknyilatkozatok elfogadásából nem következhet az ezekre vonatkozó jogszabályok elfogadására irányuló jogi kötelezettség;

2007. szeptember 4., kedd

10. úgy véli, hogy a Bizottság értelmező közleményeinek az a legitim célja, hogy jogbiztonságot teremtsenek, de szerepük nem nyúlhat túl ezen a célon; úgy véli, hogy amennyiben új kötelezettségek bevezetését szolgálják, az értelmező közlemények a jogalkotás „soft law” általi megengedhetetlen kiterjesztését alkotják; úgy véli, hogy amennyiben egy közlemény olyan részletes szabályozásokat tartalmaz, amelyeket a Szerződés értelmében meghatározott alapszabadságok közvetlenül nem tartalmaznak, akkor megsérti az alaki követelményeket, ezért semmisnek tekintendő⁽¹⁾;
11. úgy véli, hogy a fent említett kritériumoknak megfelelő közleményeknek következőképpen csak azokra az esetekre kellene korlátozódniuk, amelyekben a jogalkotó Parlament és Tanács felhívta a Bizottságot a megfelelő értelmező közlemény kidolgozására; úgy ítéli meg, hogy a szerződés valóságba történő átültetése a jogalkotó, értelmezése pedig a Bíróság feladata;
12. úgy véli, hogy a szabványosítás és a magatartási kódexek az önszabályozás fontos összetevői; úgy ítéli meg azonban, hogy a szabványosítás nem vezethet túlszabályozáshoz és ezáltal további terhekhez különösen a kis- és középvállalkozások számára; úgy véli tehát, hogy érdekében az érintett jogalapoknak a túlszabályozás elkerülésére irányuló biztosítékokat kellene tartalmazniuk;
13. rámutat arra, hogy bár a Bizottság legitim módon alkalmaz jogalkotást megelőző eszközöket, a jogalkotást előkészítő folyamatot nem sajátíthatja ki és azt indokolatlanul nem késleltetheti; úgy ítéli meg, hogy az olyan területeken, mint az európai szerződésjog tervezete, el kell érkeznie annak a pontnak, ahol a Bizottság eldönti, él-e a jogalkotási javaslat előterjesztésére vonatkozó jogával, illetve milyen jogalapot használ fel ehhez;
14. hangsúlyozza, hogy a Parlamenttel – mint a Közösség egyetlen demokratikusan megválasztott intézményével – jelenleg nem konzultálnak a „nem kötelező erejű” jogi aktusok, például az EK-Szerződés 211. cikkén alapuló bizottsági ajánlások és az értelmező közlemények, valamint más hasonló jellegű dokumentumok használatáról;
15. úgy ítéli meg, hogy az intézményközi megállapodások csak az EU-intézmények közötti kapcsolatra lehetnek jogi hatással és ezért a harmadik felekre való joghatás tekintetében nem tartoznak a „soft law” eszközök kategóriájába;
16. felhívja a Bizottságot, hogy a Parlamenttel együttműködve alakítson ki egy olyan működési módot, amely – lehetőség szerint intézményközi megállapodás keretében – biztosítja a demokratikusan megválasztott testületek részvételét, és ezáltal a „nem kötelező erejű” jogi aktusok szükségességének hatékonyabb figyelemmel kísérését;
17. kéri a Bizottságot, egyeztesse a Parlamenttel, hogyan konzultálhat a Parlamenttel mielőtt „soft law” eszközöket fogad el, a javasolt „soft law” eszközök felülvizsgálatának lehetővé tétele és a végrehajtó hatalmi ág hatáskörével való bármiféle visszaélés elkerülése érdekében; ennek fényében javasolja, hogy kezdjenek tárgyalásokat az e témában megkötendő intézményközi megállapodásról; úgy ítéli meg, hogy e megállapodásban különösen az EK-Szerződés 211. cikke, 249. cikke (5) bekezdése, valamint 230. cikke és az Európai Bíróság joggyakorlata révén keletkezett ellentmondás feloldására kellene kitérni, amennyiben az Európai Bíróság a tagállami bíróságokat arra kötelezi, hogy a folyamatban lévő jogviták során vegyék figyelembe a Szerződés szerint önmagukban nem kötelező erejű ajánlásokat;
18. megerősíti a Parlament – mint az uniós polgárok érdekeinek fő képviselője – valamennyi döntéshozatali folyamatba történő bevonásának fontosságát annak érdekében, hogy elősegítse a polgárok európai integrációval és értékekkel kapcsolatos bizalmatlanságának csökkentését;
19. hangsúlyozza tehát, hogy a „soft law” kifejezést, illetve az arra történő hivatkozást az európai intézmények valamennyi hivatalos dokumentumában minden esetben kerülni kell;
20. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Bizottságnak, a Tanácsnak, valamint a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek.

(¹) C-57/95 sz. Franciaország kontra Bizottság, [1997] EBHT I-1627, 23.-26. bekezdések.