

Kodifikáció és konszolidáció az Európai Unióban

A kodifikációs és konszolidációs folyamatok az uniós jogszabályok egyszerűsítését, számuk és terjedelmük csökkentését szolgálják ezáltal adva az Európai Unió egyszerűsítési programjának központi elemét.

A folyamat és a törekvés szükségességét nem nehéz igazolni, hiszen az Unió bőven 200 fölötti jogalkotási aktust és ennek többszörösét meghaladó egyéb jogi aktust bocsát ki évről évre, aminek nem csak megismerése, de szükség esetén implementálása is egyre nagyobb terhet ró a tagállamokra. Ennek köszönhetően az utóbbi években az uniós jogszabályok mennyisége, azok száma vizsgálat és kritika tárgya lett több uniós tagállamban is. Az uniós növekvő (az angol jogirodalomban „red tape”-ként emlegetett¹) bürokráciát sokszor azonosítják, illetve közvetlenül hozzá kapcsolják az uniós jogszabályok megnövekedett számához. Így a bürokrácia csökkentésének gondolata a jogszabályok mennyiségének csökkentése révén tagállami politikai koncepció lett, a jogszabályok pusztán mennyisége önmagában is politikai állítássá vált.

1. Bevezetés

A 2000-es évek közepéig a tagállamok nem igazán tartották számon a jogszabályok számát, illetve azok mennyisége pontosan nem is volt ismert. Napjainkban azonban már teljesen természetes, hogy a jogszabályok száma, mennyisége és terjedelme pontosan nyilvántartott minden tagállamban, azok csökkentése és egyszerűsítése politikai cél, és ez a hozzáállás nem csak tagállami, de európai uniós szinten is megjelent.

* Boros Luca, ügyvédjelölt a Kántor, Szilasi, Sárközy és Társai Ügyvédi Irodánál, Budapest

¹ A kifejezés eredete vitatott, de az általánosan elfogadott nézet szerint a „red tape” arra a XVII. és XVIII. századi angliai gyakorlatra utal, amikor a dokumentumokat és hivatalos iratokat vörös szalaggal kötötték össze; az angol nyelvű szakirodalomban így hivatkoznak a túlzott bürokrácia és folyamataira.

A The Britannica Dictionary szerint: „*olyan cselekvések vagy bonyolult feladatok sorozata, amelyek látszólag szükségtelenek, de amelyeket egy kormány vagy szervezet megkövetel az egyéntől annak érdekében, hogy megkapjon vagy elvégezzen valamit*” (saját fordítás)

<https://www.britannica.com/dictionary/red-tape> (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

A 2004-es bővítéskor a közösségi *acquis communautaire* becslések szerint 80.000 oldalra volt tehető. Az elmúlt évek jogi aktusaira vonatkozó statisztikák a következőképp néznek ki²:

Év	Jogalkotási aktusok – rendes jogalkotási eljárás ³	Más jogalkotási aktusok ⁴	Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok ⁵	Végrehajtási jogi aktusok ⁶	Egyéb jogi aktusok ⁷
2020	31	275	36	577	507
2021	58	265	83	610	554
2022	36	263	74	577	530
2023	42	330	62	662	463
2024 ⁸	13	41	3	170	137
Összesen	180	1.174	258	2.596	2.191

A jogszabályok ilyen mennyiségének megvannak a maga következményei. Ekkora mennyiségű jogi aktus többek között megnehezíti az uniós polgárok számára az uniós jogszabályok megtalálását, elérését és megértését (különösen az ún. „*piece-meal*” jogalkotás technikája miatt⁹);

² <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2024/legislative-acts-statistics.html>

(letöltés dátuma: 2024.04.22.)

<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2023/legislative-acts-statistics.html>

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2022/legislative-acts-statistics.html>

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2021/legislative-acts-statistics.html>

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html>

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

³ Jogalkotási aktusok – rendes jogalkotási eljárás: az Európai Parlament és a Tanács rendeletei, az Európai Parlament és a Tanács rendeletei, az Európai Parlament és a Tanács határozatai (döntő többségének van címzettje, minden olyan határozat, amelynek címzettje van, kizárólag a címzettre nézve kötelező)

⁴ Más jogalkotási aktusok – a Tanács rendeletei, irányelvei és határozatai

⁵ Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok - A Bizottság felhatalmazáson alapuló rendeletei, irányelvei és határozatai

⁶ Végrehajtási jogi aktusok - A Tanács végrehajtási rendeletei és határozatai; a Bizottság végrehajtási rendeletei, irányelvei és határozatai

⁷ Egyéb jogi aktusok - a Bizottság rendeletei, irányelvei és határozatai; Az Európai Központi Bank rendeletei, határozatai, Bank iránymutatásai, ajánlásai, véleményei

⁸ A letöltés dátumáig bezárólag.

⁹ Az ún. „*darabos*” vagy „*lépésről lépésre*” jogalkotás az a technika, amely szerint egy joganyagot egymást követő szakaszok vagy jogalkotási határozatok révén építenek fel.

fennáll a veszélye annak, hogy „túlterheli” az EU polgárait és gazdasági szereplőit (és ezáltal veszélyezteti és akadályozza a versenyképességet, a gazdasági növekedést és a fenntartható fejlődést); továbbá nagyban növeli az Európai Unió kiadásait, hiszen a folyamatos fordítás nem kis költséget jelent a soknyelvű Unióban.

A fentiekre tekintettel az EU fokozatosan a szélesebb körű stratégiája részévé tette az uniós jogszabályok mennyiségének csökkentését és a szabályozási környezet javítását; ez az ún. „*Better Regulation Strategy*” (Minőségi Jogalkotás Stratégia), ami a 2002-es „*Better Law-Making policy*” továbbfejlesztése révén született. A 2002-es intézményközi megállapodás három fő prioritásai:

- i) a jobb szabályozás eszközeinek uniós szintű kialakítása, alkalmazásának előmozdítása, különös tekintettel az adminisztratív terhek csökkentésére és az egyszerűsítésre;
- ii) szorosabb együttműködés a tagállamokkal annak biztosítása érdekében, hogy a jobb szabályozás elveit valamennyi szabályozó hatóság következetesen alkalmazhassa az Európai Unió egész területén;
- iii) az érdekelt felek (és valamennyi szabályozó hatóság) közötti hatékony és valós párbeszéd megerősítése uniós és tagállami szinten.¹⁰

A Minőségi Jogalkotás Stratégia 2005-ben megörökli és tovább viszi a fenti célkitűzéseket.

Hangsúlyozni kívánom, hogy jelen tanulmány nem kívánja vizsgálni, hogy a jogszabályok mennyiségének csökkentése vajon tényleg hatékony módja-e a bürokrácia és az adminisztratív költségek csökkentésének, vagy hogy az valóban javítana-e a gazdasági növekedésen és versenyképességen, csupán a jogszabályok egyszerűsítésének, mennyiségük csökkentésének kérdésével foglalkozik és igyekszik rátekintést nyújtani az egyszerűsítési folyamat kezdeteire és jelenlegi stratégiájára.

Ez a technika lehetővé teszi a jogalkotáshoz vezető politikai folyamat felgyorsítását azáltal, hogy apró darabokra bontja azt, ugyanakkor az állampolgár számára azok elérését és megértését nagyban megnehezíti.

¹⁰ *Interinstitutional agreement on better law-making (2003/C 321/01)* (A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003Q1231%2801%29> (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

2. Az egyszerűsítés kezdetei

2.1. A SLIM Pilot Project

Az uniós jogszabályok európai uniós szintű egyszerűsítésére irányuló törekvés nem a 2002-es „*Better Law-Making policy*”-vel kezdődött, már az 1990-es évek közepén történtek kísérletek a szabályozási környezet egyszerűsítésére.

A legismertebb ilyen korai próbálkozás a Bizottság által 1996 májusában indított „*Egyszerűbb Belső Piaci Jogalkotás*” (*Simpler Legislation for the Internal Market, SLIM*) kezdeményezés volt.¹¹ A kezdeményezés keretében a SLIM munkacsoportok átfogó célja a belső piac működésének ésszerűsítése volt a vonatkozó jogszabályok egyszerűsítési és fejlesztési lehetőségeinek meghatározásával. A hangsúlyt azokra a rendelkezésekre tették, amelyek túlzott végrehajtási költségeket és adminisztratív terheket, eltérő értelmezéseket és nemzeti alkalmazási intézkedéseket, valamint alkalmazási nehézségeket okoztak. A SLIM munkacsoportoknak ugyanakkor nem csak az volt a feladata, hogy egyszerűsítsék a közösségi jogi kereteket, hanem egyúttal ezt úgy kellett megtenniük, hogy közben megvédjék a közösségi vívmányok alapvető elemeit, és biztosítsák a fogyasztók magas szintű biztonságát és a környezet védelmét.¹²

2000-ben a Bizottság a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek tett közleményében¹³ felülvizsgálata a SLIM kezdeményezést és a munkacsoportok eredményeit. Az értékelés megállapította, hogy a SLIM nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és nem vezetett a belső piaci jogszabályok jelentős számú csökkentéséhez. Abban az értelemben azonban sikeres volt, hogy rávilágított az egyszerűsítés megtervezésének és egy többéves egyszerűsítési programnak a szükségességére.

¹¹[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0559\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0559(01))

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

¹² COM(2000) 104 Final of 28 February 2000 – *Commission Communication on the review of SLIM*. SEC(2000) 336 – Commission Staff Working Paper of 28 February 2000, 3. (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0104:FIN:EN:PDF>)

¹³ Uo.

2.2. Cselekvési és keretterv

A SLIM projektet 2002-ben követte a Bizottság „A szabályozási környezet egyszerűsítése és javítása” elnevezésű cselekvési terve, amely a Bizottság által meghozandó intézkedések között a jogalkotási javaslatok minőségének javítását, a jogalkotási aktusok elfogadásának és alkalmazásának nyomon követését, valamint az általános koordináció és végrehajtást jelölte meg prioritásként, míg az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak javasolt intézkedések között a jogalkotási eszközök megfelelőbb alkalmazását, a közösségi jogszabályok egyszerűsítését és csökkentését, illetve az elfogadott jogszabályok minőségének biztosítását emelte ki.¹⁴

A fenti cselekvési terv eredményeképpen 2003-ban megszületett a Bizottság „A közösségi vívmányok aktualizálása és egyszerűsítése” című cselekvési keretterve, amely felgyorsította az egyszerűsítés ütemét. A keretterv hat elsődleges célt azonosított és fogalmazott meg:

- i) a közösségi vívmányok egyszerűsítése;
- ii) az egyszerűsítés befejezése és szigorú naprakész tartása.;
- iii) kodifikáció;
- iv) az *acquis* rendszerezésének és bemutatásának felülvizsgálata;
- v) az átláthatóság és a hatékony nyomon követés biztosítása politikai és technikai szinten;
- vi) hatékony végrehajtási stratégia kidolgozása.¹⁵

A keretterv elsősorban a másodlagos közösségi joganyag érdemi egyszerűsítését célozta a folyamatban lévő javaslatok folyamatos átvilágításával, az egyszerűsítési lehetőségek azonosítása érdekében a szakpolitikai ágazatok felülvizsgálatával (és az ezekre irányuló intézkedések meghozatalával), továbbá az ilyen típusú egyszerűsítési átvilágítás általános érvényesítésével. Másodsorban, a keretstratégia közvetlenebb módon is törekedett a terjedelem csökkentésére, 2005 végére 25%-kal (megközelítő-

¹⁴ Action Plan „Simplifying and improving the regulatory environment” COM(2002) 278 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:en:PDF>

¹⁵ „Updating and simplifying the Community *acquis*” COM(2003) 71 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0071:FIN:en:PDF>

leg 35.000 oldallal) kívánta csökkenteni a közösségi vívmányok terjedelmét.¹⁶

E meglehetősen nagyratörő célok eléréséhez három különböző technikát határoztak meg.

Elsőként a kodifikációt, tehát a jogszabályok formális vagy hivatalos egységes szerkezetbe foglalását. Ez a fajta kodifikáció egy új, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétett jogi aktus elfogadásával jár, amely magában foglalja és hatályon kívül helyezi az egységes szerkezetbe foglalt (alap- és módosító) jogi aktusokat anélkül, hogy azok tartalmát megváltoztatná.¹⁷ Amint azt az EU szójegyzéke alapján a kodifikációnak két formája van, lehet *vertikális* (amelynek során egy eredeti jogalkotási aktust és annak módosításait foglalják bele egyetlen új jogszabályba) vagy *horizontális* (melynek során egy vagy több eredeti jogalkotási aktust és annak módosításait egyesítik egyetlen új jogszabályban). Az egységes szerkezetbe foglalástól (azaz valamely jogi aktusnak a módosításaival együtt történő nem hivatalos egyszerűsítésétől) eltérően az új jogi aktust ugyanazon jogalkotási eljárás keretében fogadják el, és a kodifikált jogi aktusok helyébe lép.¹⁸

Második ilyen technika a konszolidáció, más néven informális kodifikáció. A konszolidáció tulajdonképpen a jogszabályszöveg egyfajta újraközlése. A jogszabályok nem hivatalos, pusztán deklaratív konszolidációjára és a jogi eszközök egyszerűsítésére külön eljárás létezik. A későbbi módosítások beillesztése egy alap jogi aktus szövegébe nem jár új jogi aktus elfogadásával. Ez csupán a Bizottság által végzett pontosítás. Az így kapott szöveg, amely formális joghatással nem rendelkezik, adott esetben idézőjelek és preambulumbekendések nélkül közzétehető a Hivatalos Lapban.¹⁹

Végezetül a harmadik módszer az elavult jogszabályok eltávolítása, ami a szükségtelen, irreleváns vagy elavult jogi aktusok törlését jelenti a joganyagból.²⁰

Elsőre ezek a technikák ígéretesnek és hatékonnak tűnhetnek és tűntek a jogalkotási volumen csökkentésére és a meghatározott célok

¹⁶ Uo. 4.

¹⁷ Uo. 12.

¹⁸ Az Európai Unió Glosszáriuma: Kodifikáció (letöltés dátuma: 2024.01.06.)
<https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/codification.html>

¹⁹ Uo. 13.

²⁰ Uo. 4.

elérére, ugyanakkor a gyakorlatban sokkal nehezebbnek bizonyult megfelelő alkalmazásuk. Ennek egyik oka, hogy a jogszabályok és jogalkotási szövegek sz esetek többségében hosszú szakmai és politikai harcok által kivívott kompromisszumok eredményei. Ezek egységes, konszolidált szövegbe történő „kodifikálása” gyakran azt eredményezi, hogy a dokumentum egyes elemeit újra kell tárgyalni, ami az alap jogi aktus módosításokkal történő átdolgozását eredményezi, eredményezheti. Ezt kiűsűbölőni még a kifejezetten erre a célra kialakított gyorsított eljárás²¹ sem volt alkalmas és az egyszerűsítés nem egyszer vezetett ismét politika vitákhoz.

3. A jogalkotás minőségének javítása

A korábbi cselekvési és kerettervek felűlvizsgálatát követően a Bizottság 2005 októberében a hatályos uniós jog egyszerűsítésének új szakaszát indította el egy máig folyamatban lévő program elindításával.²²

A meghatározó elvek és technikák nem változtak gyökeresen a program elindításával, azonban ekkora szilárdult meg az Európai Unió két stratégiája, ami a jogalkotási volumen növekedésének megfékezését és csökkentését célozza. Az első stratégia a különböző módszereket felvonultató *reaktív* stratégia, amelyek célja a jogszabályok átvilágítása és az átvilágítás eredményeként a jogszabályok hatályon kívül helyezése, egységes szerkezetbe foglalása vagy kodifikálása. A második stratégia a megelőző, *proaktív* stratégia, amely a jogszabályok elburjánzásának megakadályozására szolgáló módszereket és technikákat foglalja magába, amelyek során többek között például átvilágítják a függőben lévő javaslatokat, hatásvizsgálatokat végeznek, továbbá a jogalkotási eszközök egyre jobb és megfelelőbb alkalmazása mellett alternatív eszközöket is kipróbálnak.

²¹ Intézményközi megállapodás (1994. december 20.) a jogszabálysűvegek hivatalos egységes szerkezetbe foglalásának gyorsított munkaműdszeréről (96/C 102/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0404\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996Y0404(02)) (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

²² A Bizottság közleménye a Tanácsnak és au Európai Parlamentnek - jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban. COM(2005) 97 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0097>

A ma is hatályban lévő bizottsági közlemény („*A jogalkotás minőségének javítása: közös erővel a jobb jogszabályokért*” a továbbiakban: **Közlemény**)²³ és a Minőségi Jogalkotás Stratégia („*Better Regulation Guidelines*”, a továbbiakban: **Stratégia**)²⁴ határozzák meg azokat a jogalkotási ciklus minden egyes szakaszára vonatkozó elveket, amelyeket az Európai Bizottság az új javaslatok és jogszabály tervezetek előkészítése, valamint a meglévő jogszabályok kezelése és értékelése során követ. Ezt a két dokumentumot egészíti ki a „*Jobb szabályozás eszköztára*”²⁵, amelynek legfrissebb kiadása több, mint 600 oldalon ad általános útmutatást, tippeket és mutat be bevált gyakorlatokat a Közlemény és Stratégia végrehajtásához.

3.1. A jogalkotás minőségének javítása: közös erővel a jobb jogszabályokért

A Közleményben foglaltaknak megfelelően az Európai Unió helyreállítása és rezilienciája érdekében az Európai Bizottság:

- felkéri a tagállamokat, a régiókat és a legfontosabb érdekelt feleket, hogy segítsenek felszámolni a 21. századi infrastruktúra kiépítését lassító akadályokat és bürokráciát, hozzájárulva ezzel a beruházások és a Next Generation EU²⁶ végrehajtásának felgyorsításához is;
- bevezeti az „*egy be, egy ki*” elvet a jogalkotásban a polgárok és a vállalkozások terheinek minimalizálása érdekében, különös figyelmet fordítva a jogszabályok alkalmazásának következményeire és költségeire, főként a kis- és középvállalkozások esetében.

²³ *A jogalkotás minőségének javítása: közös erővel a jobb jogszabályokért*, COM(2021) 219 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219>

²⁴ *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf

²⁵ „*Better regulation*” toolbox – July 2023 edition (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf

²⁶ Részletesen lásd: https://next-generation-eu.europa.eu/index_en

Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

Ez az elv biztosítja, hogy az újonnan bevezetett terheket az azonos szakpolitikai területre vonatkozó egyenértékű terhek megszüntetésével ellensúlyozzák;

- általánosan érvényesíti az ENSZ fenntartható fejlődési céljait²⁷, elősegítendő, hogy minden jogalkotási javaslat hozzájáruljon a 2030-ig tartó fenntartható fejlesztési menetrendhez;
- az ún. *Digitális iránytű 2030-ig* közleménnyel²⁸ összhangban a minőségi jogalkotás előmozdítja az „alapértelmezésben digitális” elvet a jövőbeli uniós jogszabályoknál, amelyek fontos eszközei lesznek a digitális átállásnak;
- garantálja, hogy a meglévő és az új uniós jogszabályok egyaránt megfeleljenek a jövő kihívásainak a stratégiai előrejelzések²⁹ szakpolitikai döntéshozatalba való beépítésével.³⁰

Az európai uniós társjogalkotókkal, a tagállamokkal és az érdekelt felekkel való együttműködéssel a Bizottság növelni kívánja az átláthatóságot, csökkenteni igyekszik az uniós jogszabályok terheit, költségeit és

²⁷ Részletesen lásd: <https://sdgs.un.org/goals>

²⁸ *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*, COM(2021) 118 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118>

²⁹ A stratégiai előrejelzések kulcsszerepet játszanak abban, hogy az Európai Unió megfelelően fel tudjon készülni a jövőre, amely az uniós szakpolitikai döntéshozatalban rendszerszinten alkalmazott előrejelzést jelent és amely segít az átállás lehetséges útvonalainak feltérképezésében, illetve az EU sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességének javításában. A stratégiai előrejelzés feltárja a kirajzolódó trendeket, kockázatokat, az új problémákat, azok hatásait és az azokból fakadó lehetőségeket, így hasznos adatokkal és információkkal szolgál a stratégiai tervezéshez, a szakpolitikai döntéshozatalhoz és a felkészüléshez; hozzájárul az új bizottsági kezdeményezések kidolgozásához és a jelenlegi szakpolitikák felülvizsgálatához, összhangban a Bizottság megújított minőségi jogalkotási eszköztárával. Az előrejelzés terén a Bizottság szorosan együttműködik más uniós intézményekkel, elsősorban az európai stratégiai és politikai elemzési rendszer (ESPAS, legutóbbi jelentésüket lásd: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/global-trends-2040-choosing-europes-future>) keretében.

A Bizottság éves stratégiai előrejelzési jelentést készít, amely információkkal szolgál a Bizottság munkaprogramjaihoz és többéves programozási tevékenységeihez. A legutóbbi stratégiai jelentése: „*Strategic Foresight Report 23 – Sustainability and wellbeing at the heart of Europe’s Open Strategic Autonomy*”, COM(2023) 376 final https://commission.europa.eu/document/download/f8f67d33-194c-4c89-a4a6-795980a1dabd_en?filename=SFR-23_en.pdf (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

³⁰ Közlemény, 2–3.

tudatosítani a jogszabályok hasznát és hatását.

A hatások értékeléséhez a Közlemény szükségessé teszi az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal való együttműködést, amelynek kereteit és az egyes intézmények kötelezettségeit és feladatait a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás³¹ fekteti le. A Bizottság azt is rögzíti Közleményében, hogy az uniós jogszabályok polgárokra és vállalkozásokra gyakorolt hatását jelentősen befolyásolja, a tagállamok hogyan hajtják végre őket, ezért a jogszabályok későbbi értékelése és felülvizsgálata okán kulcsfontosságú lenne, hogy a tagállamok visszajelzést küldjenek az egyes konkrét jogszabályokhoz kapcsolódó haszonra és költségekre vonatkozó előzetes bizottsági becslésekről, miután azokat végrehajtották.³²

A Bizottság ezeken túl igyekszik az állampolgárok visszajelzéseit is begyűjteni és feldolgozni a jogalkotási és a szakpolitikai döntéshozatali folyamatok javítása érdekében. Ennek keretében hozta létre 2015-ben a nyilvános konzultációk és visszajelzések gyűjtésére alkalmas weboldalt³³, ahol a magánszemélyek és a vállalkozások véleményt mondhatnak az új uniós szakpolitikai intézkedésekről és a hatályos jogszabályokról, de szintén ilyen eszköz az európai polgári kezdeményezés³⁴ is.

A fentiek alapján a jogszabályok általános hatása három tényezőtől függ, a bizottsági javaslat megszövegezésétől, a szakmai és politikai konzultációk, egyeztetések és kompromisszumok során elfogadott és kialakított végleges jogalkotási aktustól, valamint a nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtás módjától és eredményességétől.

³¹Intézményközi megállapodás (2016. április 13.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

³² Közlemény, 3–4.

³³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hu

³⁴ Az európai polgári kezdeményezés jogalapját az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (4) bekezdés adja: „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”

Részletesen lásd: Az Európai Parlament ismertetését az európai polgári kezdeményezésről: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.1.5.pdf (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

2012 óta a Bizottság azon törekvését, hogy a meglévő uniós jogszabályokat javítsa, maximalizálja a polgárok, a vállalkozások és a társadalom egészének hasznát, eközben pedig csökkentse a bürokráciát és a költségeket úgy, hogy mindezek hatására egyúttal az uniós jog egyszerűbbé és közérthetőbbé váljék a Célravezető és hatásos szabályozás program („*Regulatory fitness and performance programme*”, REFIT) keretében igyekezett megvalósítani, amelynek célja, hogy az uniós jog minél egyszerűbb, minél célzottabb és minél könnyebben betartható legyen.

A REFIT-kezdemenyvezések keretében a Bizottság hatásvizsgálatot, értékeléseket és célravezetőségi vizsgálatokat végez; jogszabályjavaslatainak indokolásában kitér arra, hogy a jogszabálytervezet kidolgozása során mennyiben játszottak közre a jogi keret egyszerűsítésével, a szabályozási terhek csökkentésével kapcsolatos megfontolások, és hogy a javaslat hogyan tükrözi ezeket; javaslatokat tesz a meglévő uniós jogszabályok felülvizsgálatára, illetve értékelésére; és REFIT-eredménytáblán³⁵ keresztül kíséri figyelemmel a program révén tett előrehaladást.

A vállalkozások és a közigazgatás terheinek csökkentésére irányuló erőfeszítések részeként a Bizottság a 2023 márciusában közzétett hosszú távú versenystratégiájában kötelezettséget vállalt arra, hogy egyszerűsíti a jelentéstételi kötelezettségeket, és 25%-kal csökkenti az ilyen terheket, anélkül, hogy ez aláásná a kapcsolódó politikai célkitűzéseket.³⁶ 2023 szeptemberében pedig ezt a stratégiát egészítette ki a kkv-k tehermentesítési csomagja egyértelmű mérföldköveket meghatározva, amelyek alapján a stratégiát 2024-ben és azt követően folytatni kell.³⁷

Az új „*egy be, egy ki*” elv³⁸ azáltal egészíti ki a REFIT-programot, hogy a Bizottság jogalkotási javaslataiból eredő új terhek megjelenését az ugyanazon szakpolitikai területen meglévő terhek azonos mértékű csökkentésével ellensúlyozza. Az elv bevezetésével a Bizottság egy olyan politikai döntéshozatali kultúrát szeretne megalapozni, amely nemcsak azt biztosítja, hogy az Unió elérje szakpolitikai célját, hanem ezzel egyidőben annak is figyelmet szentel, hogy csökkentse a jogszabályok

³⁵ Részletesen lásd: <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

³⁶ Részletesen lásd: *Az EU hosszú távú versenyképessége: előzetekintés a 2030 utáni időszakra*, COM(2023) 168 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0168>

³⁷ Részletesen lásd: *Kkv-segélycsomag*, COM(2023) 535 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0535>

³⁸ Közlemény 5.1. pont

által okozott terheket és javítsa a konkrét jogszabályok – és így az egész joganyag – minőségét.³⁹

A REFIT program célkitűzésihez illeszkedve 2020-ban került felállításra a Jövőállásági platform („*Fit for Future Platform*”), egy magas szintű szakértői csoport, amely a tagállamok, a Régiók Bizottsága, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a civil társadalom, az üzleti élet és a nem kormányzati szervezetek képviselőiből áll. A platform véleményeket fogalmaz meg a Bizottság számára arról, hogyan lehetne egyszerűsíteni és korszerűsíteni a hatályos uniós jogszabályokat, csökkentve ezáltal a lakosságra és a gazdasági szereplőkre nehezedő terheket.⁴⁰ Ellenőrzi továbbá a meglévő jogszabályokat az újonnan megjelenő globális tendenciák és kihívások fényében, ily módon segíti a Bizottságot annak biztosításában, hogy az uniós szakpolitikák időtállóak és innovatívak legyenek, azonosítva a digitalizációs lehetőségeket, és különös figyelmet fordítva a jogi szabályozás részletezettségére.⁴¹ A platform együttműködésben dolgozik a kkv-megbízottak hálózatával⁴² és a regionális központok hálózatával⁴³ is.

³⁹ Az „*egy be, egy ki*” elv uniós szintű célkitűzései: i) az egyének és a vállalkozások uniós jogszabályokból eredő terheinek minimális szinten tartása; ii) az uniós jogszabályok költségeinek és hasznának erőteljesebb tudatosítása a szakpolitikai döntéshozókban; és iii) összehasonlítható költségbebecslések az egyes szakpolitikai területeken. (Közlemény 2. háttérmagyarázat)

⁴⁰ A Jövőállásági platform 2024. évi munkaprogramját lásd: https://commission.europa.eu/document/download/ecf00a7c-b420-408f-8d86-07e0fbd5a2ca_en?filename=F4F_2024_AWP.pdf (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

⁴¹ Közlemény, 5.2. pont

⁴² A kkv-megbízottak hálózatát 2011-ben hozták létre a kisvállalkozói törvény felülvizsgálatának részeként. Minden uniós ország kinevezett egy nemzeti kkv-megbízottat, aki kiegészíti a hálózatot vezető uniós kkv-megbízott szerepét. A kkv-megbízottak csoportja egy kkv-politikai tanácsadó csoportot alkot, amely valamennyi uniós országban előmozdítja a kkv-barát szabályozást és szakpolitikák kialakítását. (Részletesen lásd: https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy/sme-envoys-network_en, letöltés dátuma: 2024.01.06.)

⁴³ A regionális központok hálózat tagjai nyomon követik az uniós szakpolitikák helyi végrehajtását, és gondoskodnak arról, hogy ezeknek a szakpolitikáknak az uniós szintű értékelése során figyelmet kapjanak a több száz regionális és helyi érdekelt fél nézetei. A hálózat céljai: céljai a következők: i) részvétel az EU minőségi jogalkotásra irányuló törekvéseiben azzal, hogy helyi és regionális szempontokkal egészíti ki az uniós jogszabályok értékelését; ii) a helyi és regionális önkormányzatok fokozottabb bevonása az uniós jogszabályok kialakításába és végrehajtásának javításába; iii) a helyi és regionális önkormányzatok és az uniós intézmények közötti kapcsolatok erősítése a szubnacionális szempontok előmozdításával és a párbeszédre való lehetőségek

2017 óta minden évben publikált ún. éves teherfelmérés („*Annual Burden Survey*”⁴⁴) áttekintést nyújt az EU egyszerűsítésre és tehercsökkentésre irányuló erőfeszítéseiről, beleértve a főbb REFIT-kezdemenyezéseket, a Jövőállásági platform tevékenységeit és 2021 óta az „*egy be, egy ki*” megközelítés kiemelt pontjait. 2023. évi jelentésben a következő megállapításokat tették a 2022-es év vonatkozásában:

- REFIT program teljesítménye: 2022-ben a Bizottság 18 értékelést és a hatályos jogszabályok alkalmassági ellenőrzését zárta le, 24 pedig az év végén folyamatban volt. A társjogalkotók a bizottsági javaslatok alapján 39 kezdeményezést fogadtak el, köztük jelentős egyszerűsítési és tehercsökkentési intézkedéseket, míg további 76 REFIT-kezdemenyezés elfogadásra vár;
- az „*egy be, egy ki*” elv eredményei 2022-ben: az elv keretében 2022-re javasolt 52 kezdeményezés várhatóan 7,3 milliárd euróval csökkenti az adminisztratív terheket⁴⁵;
- a Jövőállásági platform 2022-ben 10 témát vitatott meg, és 136 hozzászólás alapján 56 konkrét javaslatot tett.

Az eredményekből látható, hogy a szándék és a törekvés valós, ugyanakkor az eredmények még elmaradnak a kívánt hatékonyságtól.

A Bizottság ugyanakkor nem csak proaktívan próbálja elérni céljait a jogalkotás területén, hanem utólag is vizsgálja eredményeit és munkáját. Az értékelés és célravezetőségi vizsgálatok során többek között valamely konkrét uniós jogszabály vizsgálatára kerül sor az alábbi szempontok alapján:

- eredményesség (eléri-e az uniós intézkedés a célját);
- hatékonyság (milyen költségek árán milyen előnyöket lehet általa biztosítani);
- relevancia (megfelel-e az intézkedés az érdekelt felek igényeinek, szükségleteinek);

teremtésével; iv) az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos bevált gyakorlatok bemutatása és terjesztése a régiókban, a városokban és egyéb településeken.

(Részletesen lásd: <https://cor.europa.eu/hu/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>, letöltés dátuma: 2024.01.06.)

⁴⁴ *The European Union's action to simplify legislation – 2022 Annual Burden survey*
https://commission.europa.eu/document/download/fb29f07c-3c53-42ce-8d16-862fbb38c076_en?filename=ABS_20230912_0.pdf

(letöltés dátuma: 2024.01.06.)

- koherencia (mennyire van összhangban más intézkedésekkel);
- uniós hozzáadott érték (milyen előnyökkel jár az uniós szintű fel-lépés).

Az értékelés egyik típusa a célravezetőségi vizsgálat, melynek során a Bizottság több, egymással összefüggő intézkedést tesz vizsgálata tárgyává és vizsgálata során arra a központi kérdésre keresi választ, hogy a különböző jogszabályok, szakpolitikák és programok milyen kölcsön-hatásban állnak egymással, fellelhetőek-e ellentmondások, milyen hatás-sal vannak egymásra, képesek-e egymás hatását felerősíteni és ezzel szin-nergiát létrehozni, vagy épp ellenkezőleg, ellentmondásaikkal gyengítik egymás hatását. A Bizottság akár 5 évre előre is megtervezi a jogszabá-lyok, szakpolitikák és költségvetési programok értékelésének időpontját és kereteit, amit konzultációs honlapján közzétesz. A jelentősebb értéke-lések és célravezetőségi vizsgálatok minőségét a Szabályozói Ellenőrzési Testület⁴⁶ vizsgálja és véleményezi. A Testület negatív véleményt adhat ki, ha úgy találja, hogy egy hatásvizsgálat vagy értékelés nem felel meg a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokban meghatározott normáknak. A szóban forgó jelentést ezt követően felül kell vizsgálni. Ha a testület két negatív véleményt ad ki egy adott hatásvizsgálatról, csak az intézményközi kapcsolatokért és a tervezésért felelős alelnök terjesztheti

⁴⁶ A Szabályozói Ellenőrzési Testület az Európai Bizottság keretein belül működő független szerv, mely tanácsokkal látja el a biztosi testületet, felülvizsgálja, véleményezi, és ajánlásokat bocsát ki a Bizottság hatásvizsgálat-tervezeteihez, célravezetőségi vizsgálataihoz és főbb értékeléseihez kapcsolódóan. A testület nem kérdőjelezheti meg a javaslattervezeteket kísérő jelentésekben bemutatott politikai célkitűzéseket és választási lehetőségeket, de vizsgálja a bizonyítékok minőségét, az elemzést és a beavatkozási logikát. Tanácsadói szerepében a testület továbbra is tanácsot ad a Bizottság Közleménye nyomán módosított, a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások alkalmazásával és értelmezésével kapcsolatban, beleértve a mentességek alkalmazását is.

A Szabályozói Ellenőrzési Testület küldetéséről, feladatiról és szervezetéről részletesen lásd: *COMMUNICATION TO THE COMMISSION Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff*, C(2015) 3262 final (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

https://commission.europa.eu/document/download/a56c4562-6ce2-477a-9caf-c2a0c7141e4a_en?filename=communication-on-the-regulatory-scrutiny-board-mission-tasks-and-staff_may2015_en.pdf&prefLang=hu

A Szabályozói Ellenőrzési Testület eljárási szabályzatát lásd: *Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board* (letöltés dátuma: 2024.01.06.)

https://commission.europa.eu/document/download/6f90ad20-4eb9-4888-ac72-ac7e9ff49223_en?filename=2%20RSB%20Rules%20of%20procedure-%20revision%202023%20signed.pdf&prefLang=hu

a kezdeményezést a biztosi testület elé esetleges elfogadásra. Semmilyen tagállami szabályozói felügyeleti szervnek nincs ilyen mértékű befollyása.⁴⁷

4. Összegzés

Áttekintve az uniós kodifikáció és konszolidáció folyamatait, szabályait, lehetőségeit és eredményei, egy kölcsönös „*függési rendszer*” figyelhető meg. Elmondható, hogy az uniós jogalkotás egyszerűsítése és terheinek csökkentése végső soron leginkább a tagállami állampolgárok és a gazdasági élet szereplőinek érdeke, legtöbbet azonban – döntési jogkör birtokosaiként – a tagállami kormányok és az uniós intézmények tehetnek érte. Sajnos az Európai Unió ezerszer megállapított és tárgyalt sajátossága, hogy az állampolgárokat nehezen tudja csak bevonni folyamataiba, mert azokat az átlag uniós polgár bonyolultnak, messzinek és érdektelennek tartja.

Ennek megváltoztatása az Unió alapvető érdeke lenne, amihez viszont a tagállami kormányok nagy segítséget nyújthatnának azzal, ha politikai és edukációs napirendjükre tűznék az Európai Unió aktuális kérdéseit és nem a tagállami politikák tükrében, hanem önmagukban magyaráznák és mutatnák be az uniós folyamatokat. Az értő és érdeklődő állampolgárok így könnyebben és hatékonyabban formálhatnának véleményt közvetlenül is az őket érintő európai uniós (és egyébként tagállami) kérdésekben, ami egy ideális világban a tagállami kormányok és az Európai Unió egyik legfontosabb célkitűzése kellene, hogy legyen.

⁴⁷ Közlemény 6.4. pont.