



Európai Parlament

2009 - 2014

Jogi Bizottság

2010/2016(INI)

15.12.2010

JELENTÉSTERVEZET

a független hatásvizsgálatok biztosításáról
(2010/2016(INI))

Jogi Bizottság

Előadó: Angelika Niebler

PR_INI

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS	9

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a független hatásvizsgálatok biztosításáról (2010/2016(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel a Bizottságnak „Integrált szabályozás az Európai Unióban” című, 2010. október 8-i közleményére (COM(2010)0543),
- tekintettel a jobb jogalkotás 2006-ban című, 2008. október 21-i állásfoglalására¹ a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 9. cikke szerint,
- tekintettel „A jogalkotás minőségének javításáról 2005-ben: a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazása” című, 2007. szeptember 4-i állásfoglalására²,
- tekintettel a jogalkotáshoz kapcsolódó igazgatási költségek minimalizálásáról szóló, 2007. július 10-i állásfoglalására³,
- tekintettel „A jogalkotás minőségének javításáról 2004-ben: a szubszidiaritás elveinek alkalmazása - 12. éves jelentés” című, 2007. szeptember 4-i állásfoglalására⁴,
- tekintettel 2004. április 20-i, a közösségi jogi szabályozásra és a konzultációs eljárásokra vonatkozó hatáselemzésről szóló állásfoglalására⁵,
- tekintettel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, a jobb jogalkotásról szóló intézményközi megállapodásra,
- tekintettel az Európai Számvevőszék 3/2010 sz. különjelentésére,
- tekintettel az Európai Parlament megbízásából készült, az EU tagállamokban folytatott hatásvizsgálatokról szóló tanulmány első eredményeire,
- tekintettel a Bizottság 2009. január 15-i hatásvizsgálati iránymutatására és a hozzá tartozó mellékletekre (SEC(2009)0092),
- tekintettel a Bizottság 2002. június 5-i hatásvizsgálatára (SEC(2002)0276),
- tekintettel a Parlament és a Bizottság közötti, 2010. október 20-i keretegyezményre,
- tekintettel az „Integrált iparpolitika a globalizáció korában: A versenyképesség és fenntarthatóság középpontba állítása” című bizottsági közleményre (COM(2010)0614),
- tekintettel eljárási szabályzata 48. cikkére,

¹ HL C 15 E, 2010.1.21., 16. o.

² HL C 187 E, 2008.7.24., 67. o.

³ HL C 175 E, 2008.7.10., 124. o.

⁴ HL C 297 E, 2006.12.7., 128. o.

⁵ HL C 104 E, 2004.4.30., 146. o.

- tekintettel a Jogi Bizottság jelentésére és a Költségvetési Bizottság, a Gazdasági és Monetáris Bizottság, a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság, az Ipari, Kutatási és Energiaügyi Bizottság, valamint a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság véleményére (A7-0000/2010),
- A. mivel a hatásvizsgálatok a jogalkotói eljárás elvárható hatásainak szisztematikus értékelését mutatják,
- B. mivel egy átlátható, világos, hatékony és minőségi szabályozási környezet bevezetésének az Európai Unió politikai céljai közé kell tartoznia,
- C. mivel a hatásvizsgálatok pozitívan hozzájárulnak a közösségi jogszabályok minőségének javításához a jobb jogalkotás értelmében,
- D. mivel a hatályos uniós jog átültetése és végrehajtása során felmerülő problémák többek között hiányosan megalkotott jogszabályi szövegekre vezethetők vissza, és mivel minden európai jogalkotó szervre közös felelősség hárul,
- E. mivel a hatásvizsgálatok az új törvények elfogadásakor, valamint a hatályos törvények egyszerűsítésekor és megalkotásakor a társadalmi, gazdasági, ökológiai és egészségügyi hatások jobb értékelését szolgálják, és ezáltal hozzájárulhatnak a bürokrácia leépítéséhez,
- F. mivel többször felemelte szavát az Európai Unióban folytatott független hatásvizsgálatok használatáért,
- G. mivel a Bizottság által végzett hatásvizsgálatok nem mutatnak átütő minőségi színvonalat és mivel a Bizottság hatásvizsgálatai gyakran inkább a jogszabályi javaslatok létjogosultságát szolgálják, semmint a tények objektív mérlegelését,
- H. mivel a Parlament, a Tanács és a Bizottság a 2003. december 16-i intézményközi megállapodásban, valamint a Parlament és a Bizottság közötti 2010. október 20-i keretmegállapodásban arra kötelezte magát, hogy napirendet alakítson ki egy jobb jogalkotásról, illetve mivel ezen állásfoglalás konkrét javaslatokat tartalmaz a hatásvizsgálatok javítására,
- I. mivel a Bizottság újszerű ösztönzőt követ az iparpolitikában, amelynek következtében az ipart érintő jelentős hatások kiváltására alkalmas minden politikai javaslatot alaposan elemezni kell a versenyképességre való hatásuk szempontjából,

A hatásvizsgálatokkal szemben támasztott európai szintű általános követelmények

1. hangsúlyozza, hogy a hatásvizsgálatok egy jobb jogalkotás megvalósításának fontos segédeszközét jelentik, amellyel az európai jogalkotó a jövőben határozottan élhet azért, hogy cselekvési lehetőségeinek következményeit jobban meg lehessen becsülni;
2. aláhúzza, hogy a hatásvizsgálat készítése semmilyen módon nem helyettesítheti a politikai vitát és a jogalkotó demokratikus döntési folyamatát, hanem pusztán egy politikai döntés tényszerű előkészítését szolgálja,
3. kiemeli, hogy a hatásvizsgálatokat teljesen függetlenül kell elvégezni, és azoknak mindig

a lehetséges hatások alapos és objektív elemzésén kell alapulniuk;

4. tanácsosnak tartja külső szakértőknek a hatásvizsgálatok folyamatába történő bevonását az objektivitás és függetlenség biztosítása érdekében; ebben az összefüggésben utal a nyilvános konzultáció és a független hatásvizsgálat közötti alapvető különbségre;
5. kiáll a hatásvizsgálatok kidolgozása során alkalmazott átláthatóság legmagasabb foka mellett;
6. hangsúlyozza, hogy egy jó hatásvizsgálat kulcsfontosságú eleme a probléma felismerés, az érintett felek konzultációja, az elérendő célok meghatározása, valamint a stratégiai cselekvési lehetőségek kidolgozása;
7. szükségesnek tartja, hogy az új jogszabályi javaslatokat mindig kísérje hatásvizsgálat; utal arra, hogy ez a közösségi jog egyszerűsítéseire és megalkotására, illetve a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra és végrehajtási jogi aktusokra is vonatkoznak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. és 291. cikkének rendelkezései szerint;
8. kéri, hogy a hatásvizsgálatok vegyenek figyelembe egy sor kritériumot annak érdekében, hogy a jogalkotó egy lehetőség szerint átfogó képet kapjon; ebben az összefüggésben utal a 2003. december 16-i intézményközi megállapodásban említett gazdasági, szociális és ökológiai aspektusokra, amelyeket közös értékelés során kell együtt figyelembe venni;
9. arra ösztönöz, hogy a hatásvizsgálatok keretében mindig végezzenek költség-haszon elemzést, azaz vizsgálják meg az összes kiadással járó program és intézkedés költséghatékonyságát, valamint a kis- és középvállalatokra (kkv-k) gyakorolt lehetséges hatásokat; ebben az összefüggésben kéri a 2008-as, kisvállalkozásokat érintő európai szabályozásban (small business act) megfogalmazott kkv-teszt következetes alkalmazását; ebben az összefüggésben emlékeztet arra, hogy minden új, a kkv-kat terhelő törvény esetében egy hatályos, terheket tartalmazó törvényt hatályon kívül kellene helyezni („one in/one out rule”);
10. kéri, hogy a hatásvizsgálatok keretében a versenyképességre jelentős hatásokkal járó minden politikai javaslatot alapos elemzésnek vessenek alá; ezen kívül kéri, hogy a továbbiakban végezzenek alapos értékelést az uniós jogszabályoknak az európai ipar versenyképességére gyakorolt hatásairól; utal arra, hogy a Bizottság a globalizáció korában megvalósuló integrált iparpolitikáról szóló közleményében ilyen eljárást is kilátásába helyezett;
11. arra ösztönöz, hogy a hatásvizsgálatokban európai szinten annak a kérdésnek is utána kell járni, hogy egy európai megoldás esetén milyen költségmegtakarítás merül fel, illetve a tagállamokban milyen többletköltségek keletkeznek, amennyiben nincs európai megoldás;
12. kiemeli, hogy a hatásvizsgálatoknak a jogalkotó számára rendelkezésre álló alternatívákat kell felmutatniuk, amelyek mellett mindig komolyan mérlegelni kell annak lehetőségét is, hogy nem kerül sor cselekvésre;
13. hangsúlyozza, hogy a hatásvizsgálatok nem vezethetnek a jogalkotási eljárásban több bürokráciához és szükségtelen késedelemhez; ebben az összefüggésben kiemeli, hogy a

hatásvizsgálatokat nem szabad arra használni eszközül, hogy nem kívánt jogszabályokat akadályozzanak meg; arra ösztönöz ezért, hogy teremtsenek technikai és igazgatási feltételeket annak érdekében, hogy a hatásvizsgálatok gyorsan és időben elkészüljenek, például olyan eszközök révén, mint a keretmegállapodások, a gyorsított tenderek és a saját források optimalizált felhasználása;

14. a legjobb gyakorlatok elv értelmében arra hív fel, hogy használják fel az olyan más országok tapasztalatát, amelyekben már évek óta végeznek hatásvizsgálatokat a hatásvizsgálatok Európai Unió szintjén történő további javítása érdekében;
15. kéri, hogy az egész jogalkotási folyamat során a hatásvizsgálatokat folyamatosan frissítsék azért, hogy az e folyamat alatt fellépő változásokat figyelembe tudják venni;
16. hangsúlyozza, hogy a hatásvizsgálatokra nem csak egy jogszabálysöveg elfogadása előtt (ex ante) kell sorra kerülniük, hanem sokkal inkább azt követően is (ex post); emlékeztet arra, hogy ez szükséges annak jobb megítélhetőségéhez, hogy egy norma célkitűzései valójában megvalósultak-e, illetve egy jogi aktust mennyiben kell kiigazítani, illetve hatályában fenntartani;

Előrelépési lehetőség a Bizottság szintjén

17. elismeri, hogy a Bizottság az elmúlt években optimalizálta hatásvizsgálatait; aláhúzza azonban, hogy további előrelépésre van szükség;
18. ebben az összefüggésben utal a Bizottság 2006-ban létrehozott hatásvizsgálatokért felelős bizottságára (impact assessment board - IAB), amely alapvetően a Bizottság saját hatásvizsgálatainak továbbfejlesztéséért felelős;
19. kiemeli, hogy a hatásvizsgálatokért felelős bizottság tagjai csak formálisan függetlenek, mivel azokat jelenleg a Bizottság elnöke jelöli ki, utasítja és ezért teljes függetlenségről nem lehet beszélni; kéri ezért, hogy az IAB tagjait az Európai Parlament és a Tanács a Bizottság javaslatára jelölje ki; kéri, hogy szüntessék meg azt, hogy a Bizottság elnökének utasítási joga fennmaradjon;
20. ösztönzi továbbá a Bizottságon kívüli, nem utasítható szakértőknek az IAB munkájába való bevonását; ebben az összefüggésben kéri, hogy a független érdekeltek magas szintű csoportja vegyen részt az IAB munkájában;
21. az Európai Parlamentnek és különösen a tárgyban illetékes parlamenti bizottságoknak a teljes hatásvizsgálati folyamatba és az IAB munkájába történő korai és átfogó bevonását ösztönzi például tájékoztatás és közbeni jelentések révén;
22. utal arra, hogy egy hatásvizsgálat végleges elfogadása előtt az ideiglenes eredményeket mindig külső vizsgálatnak kellene alávetni; ebben az összefüggésben nyilvánosan hozzáférhető ellenőrzési dokumentumokat kér;
23. kéri, hogy minden alkalommal írásban kelljen megindokolni Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, hogy a Bizottság miért nem kíván adott jogalkotási javaslatához hatásvizsgálatot készíteni;

24. utal az Európai Számvevőszék kritikájára, miszerint a Bizottság részben jogalkotási kezdeményezéseket ragad magához, noha a hatásvizsgálat folyamata még nem zárult le;
25. több átláthatóságot kér azon összes szakértő és egyéb résztvevő személyének átfogó közzététele révén, akik a hatásvizsgálat folyamatában közreműködtek;
26. a nyilvános konzultációkra tekintettel arra ösztönöz, hogy az érdekképviselőket korán értesítsék egy tervezett konzultációról; arra ösztönöz továbbá, hogy az érdekképviselőeknek legyen arra is alkalmuk a nyilvános konzultációk során, hogy kommentálják a hatásvizsgálatokat, mégpedig időben, még mielőtt a Bizottság mindenkori javaslatát közzéteszik;
27. kéri, hogy a Bizottság által felhasznált adatok legyenek megbízhatóak és összehasonlíthatók;
28. utal arra, hogy hátrányos a hatásvizsgálat eredményét valamely jogalkotási javaslattal egy időben előterjeszteni, mivel ezáltal az a benyomás alakul ki, hogy a hatásvizsgálat elsősorban egy bizottsági javaslat igazolását szolgálja; ezért a közbenső jelentések korai közzétételére tesz javaslatot;
29. a Bizottság részéről az elfogadott jogi aktusok szisztematikus utólagos értékelését kéri;
30. felhívja a Bizottságot, hogy készítsen részletes állásfoglalást a Parlament által végzett hatásvizsgálatokról;

Előrelépési lehetőség az Európai Parlament szintjén

31. felszólítja a bizottságokat, hogy következetesebben alkalmazza a Parlament saját hatásvizsgálati már meglévő eszközeit; emlékeztet arra, hogy külön költségvetési sor áll rendelkezésre a hatásvizsgálatok elkészítésére;
32. emlékeztet rá továbbá, hogy a hatásvizsgálatoknak nem feltétlenül hosszadalmas tanulmány formájában kell megjelennie, hanem sokkal inkább műhelyek és szakértői meghallgatások keretében;
33. utal arra, hogy számára és bizottságai számára már most is rendelkezésére állnak a Bizottság hatásvizsgálatainak vizsgálatát szolgáló mechanizmusok; kiemeli, hogy erre többek között kiegészítő hatásvizsgálatok révén, további elemzések, a Bizottság saját hatásvizsgálatainak szakértők által történő felülvizsgálata és a független szakértőkkel folytatott külön ülések megrendezése útján kerülhet sor; kiemeli, hogy ebben az összefüggésben koherens módon tovább kell fejleszteni szakosztályainak munkáját;
34. kiemeli, hogy a Parlament saját hatásvizsgálatait a Bizottság hatásvizsgálataihoz képest kiegészítésként kell számításba venni;
35. kéri, hogy parlamenti és különösen bizottsági szinten szisztematikusan és a lehető legkorábban végezzék el a Bizottság hatásvizsgálataival való kapcsolat elemzését;
36. kiemeli, hogy a Parlament saját hatásvizsgálatáról szóló döntést illetékes bizottságában az előadó bevonása mellett kell meghozni; arra ösztönöz, hogy az eljárási szabályzatot úgy

módosítsák, hogy hatásvizsgálatra már a bizottsági tagok egynegyede is megbízást adhasson;

37. aláhúzza, hogy a hatásvizsgálatoknak a parlamenti jogalkotási folyamat során is jelentőségük van; arra ösztönzi a Parlamentet, hogy a lényeges módosító indítványoknál a jogalkotási folyamat minden fázisában vizsgálja meg a hatásvizsgálatok lehetőségét; arra utal, hogy ez nem vezethet hosszú késedelmekhez;

A hatásvizsgálat egységes mechanizmusának megteremtése az Európai Parlament számára, illetve perspektívák felrajzolása

38. aláhúzza azt a jelentőséget, amelyet a hatásvizsgálat egységes mechanizmusa a saját politikaformálásának minőségére és koherenciájára kifejthet;

39. ezért integrált hatásvizsgálati folyamat felépítését kéri az Európai Parlamenten belül; ebben az összefüggésben közös rendszer és módszertan alapján a hatásvizsgálat olyan közös eljárásának kifejlesztését javasolja, amelyet minden bizottság használ;

40. arra ösztönöz, hogy erre önálló és független intézmény, mint például egy alapítvány keretében kell sorra kerülnie, amely az Európai Parlamenttel szemben felelős;

41. javasolja, hogy ezt az intézményt elnökség vezesse, amely az Európai Parlament képviselőiből áll és külső szakértők látják el tanáccsal;

42. kéri, hogy költségvetési szempontból semleges módon bocsássák rendelkezésre a megfelelő forrásokat e munkaszint megvalósítására; kéri továbbá, hogy ehhez hozzák létre a szükséges adminisztratív infrastruktúrát;

43. aláhúzza, hogy hosszú távon el kell gondolkodni az európai intézményeknek a hatásvizsgálatok során vállalt közös kezdeményezésének kilátásairól; emlékeztet arra, hogy már a 2003. december 13-i intézményközi megállapodás igyekezett meggyőzni arról, hogy az európai intézmények hatásvizsgálatokor kövessenek közös módszertani eljárást;

44. sajnálattal tölti el, hogy az Európai Bizottság elutasítóan viszonyul jelenleg azon ötlethez, amely szerint az európai intézményeknek a hatásvizsgálatok esetén közösen kelljen eljárni;

45. utal arra, hogy a Tanács eddig alig használta a hatásvizsgálat eszközét; kéri ezért a Tanácsot, hogy a hatásvizsgálatokat is intenzívebben használja fel az európai jogalkotáshoz való hozzájárulás minőségének javítása érdekében;

o

o o

46. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

INDOKOLÁS

A hatásvizsgálatok a jogalkotás egyik központi eszközét jelentik, amellyel az európai jogalkotónak a jövőben hangsúlyosan kell élnie. A hatásvizsgálatok előnyei kézenfekvőek. A hatásvizsgálatok rámutatnak, hogy a jogalkotó milyen lehetséges következményekkel számolhat cselekvési lehetőségeinek eredményeképpen, és segítenek a döntéshozatal során. Ezzel jelentős mértékben hozzá tudnak járulni egy jobb jogalkotáshoz. Mindazonáltal hatásvizsgálat készítése semmilyen módon nem helyettesítheti a politikai vitát és a jogalkotó legitim döntéshozatali folyamatát. A hatásvizsgálatok pusztán egy politikai döntés tényszerű előkészítését szolgálják.

A jelentéstervezet négy fejezetre bomlik. Először is a hatásvizsgálatokkal kapcsolatos, európai szintű követelmények meghatározására kerül sor. A második fejezetben a jelentés az Európai Bizottság hatásvizsgálataival fennálló kapcsolatot vizsgálja, és előrelépési lehetőségekre mutat rá. A harmadik fejezet az Európai Parlament által végzett hatásvizsgálatokkal foglalkozik. A negyedik, egyben utolsó fejezetben kerül kifejtésre a hatásvizsgálatok Európai Parlamenten belüli közös mechanizmusa szerinti követelmény, amely mechanizmust a Parlament minden bizottságának használnia kell a jogalkotás további javítása és szinergiák képzése érdekében.

A hatásvizsgálatokkal szemben támasztott európai szintű általános követelmények

Az előadó úgy véli, hogy az európai intézmények által használt hatásvizsgálatok bizonyos elveknek meg kell, hogy feleljenek. A hatásvizsgálatokat mindenekelőtt teljesen függetlenül és átlátható módon kell végrehajtani. A jogszabályjavaslatok valamennyi kategóriáját át kell fogniuk és világos módszertant kell követniük. A felvázolt cselekvési lehetőségeknek a cselekvés elhagyásának lehetőségét is értékelniük kell. A kis és közepes vállalatok számára jelentkező különös következményeket ennek megfelelően figyelembe kell venni. Végül a hatásvizsgálatokat mindig a folyamatban lévő jogalkotási folyamatban megjelenő aktuális fejleményekhez kell igazítani.

Előrelépési lehetőség az Európai Bizottság szintjén

Az előadó elismeri, hogy az Európai Bizottság, különösen a Bizottság saját hatásvizsgálatért felelős bizottságainak (IAB) létrehozásával növelte hatásvizsgálatainak minőségét. Saját tapasztalatok, a kollégák visszajelzései és nem utolsósorban az Európai Számvevőszék jelentése azonban azt mutatják, hogy a Bizottság hatásvizsgálatai jelenlegi formájukban tovább fejleszthetők. Ez többek között az Európai Parlament bizottságainak szorosabb bevonását és annak részletes indoklását foglalja magában, hogy a Bizottság miért mond le részben a hatásvizsgálatokról az egyes jogszabályra irányuló javaslatok során. A Bizottságnak továbbá köteleznie kell magát, hogy foglaljon állást a Parlament megbízásából készült hatásvizsgálatokról.

Előrelépési lehetőség az Európai Parlament szintjén

Az Európai Parlament már ma is saját hatásvizsgálatokkal rendelkezik, a Bizottság hatásvizsgálatait pedig alapos felülvizsgálatnak veti alá. A gyakorlat azonban azt mutatja,

hogyan a Parlament működése során ez csak ritkán fordul elő. Az előadó ezért felszólítja a Parlament illetékes szakbizottságait, hogy a hatásvizsgálatokat még intenzívebben alkalmazza a saját jogalkotás minőségének javítása érdekében. Ennek során átgondolásra érdemes, hogy a hatásvizsgálatokat valamely bizottság tagjainak már egynegyede kezdeményezhetné-e.

A hatásvizsgálat egységes mechanizmusának megteremtése az Európai Parlamenten belül, illetve perspektívák felrajzolása

Az előadó alapvető kérése, hogy hozzanak létre egységes hatásvizsgálati mechanizmust az Európai Parlamenten belül a jogalkotás minőségének további javítása és szinergiák képzése érdekében. Szervezetileg erre egy önálló és független intézmény keretében kerülhetne sor. Hosszú távon át kell gondolni az összes európai intézmény közös mechanizmusának perspektíváját.