

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie lepszego stanowienia prawa

(2006/C 24/12)

Dnia 7 lutego 2005 r. Denis McShane, minister ds. europejskich Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, w imieniu Prezydencji brytyjskiej Rady Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *lepszego stanowienia prawa*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 27 lipca 2005 r. Sprawozdawcą był **Daniel RETUREAU**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września (posiedzenie z dnia 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 3, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii

1.1 Co oznaczają słowa „lepsze stanowienie prawa”?

1.1.1 Konieczność lepszego stanowienia prawa odzwierciedla rzeczywiste zapotrzebowanie społeczne, które EKES zasygnalizuje instytucjom europejskim i rządowi, uwzględniając potrzeby społeczeństwa obywatelskiego i użytkowników prawa.

1.1.2 Lepiej stanowić prawo znaczy przede wszystkim postawić się w sytuacji użytkownika normy prawnej. Stąd konieczność podejścia partycypacyjnego, obejmującego wcześniejszą konsultację uwzględniającą charakter przedstawicielski organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, których prawodawstwo bezpośrednio dotyczy oraz wykorzystującego w sposób konstruktywny zasoby i kompetencje instytucji o charakterze konsultacyjnym.

1.1.3 Pojęcie to znaczy również przyjmowanie mniejszej ilości przepisów, walkę z inflacją legislacyjną i uproszczenie dorobku legislacyjnego, gdyż nadmierna ilość przepisów prawnych prowadzi do braku przejrzystości prawnej, będącego źródłem barier hamujących wymiany; a także upewnienie się, że wprowadzenie danej normy będzie proste i skuteczne.

1.1.4 Lepsze stanowienie prawa oznacza przywrócenie prawodawstwu jego zasadniczej roli i priorytetowe potraktowanie celów do osiągnięcia. Chodzi przy tym o stanowienie prawodawstwa elastycznego, dającego się dostosować, wykazującego jednocześnie dostateczną trwałość, co oznacza rzetelność, a przede wszystkim spójność, od momentu powstania pomysłu do jego zastosowania w praktyce.

1.1.5 Uproszczenie jest równoważne ze zmniejszeniem w miarę możliwości złożoności prawa, co nie oznacza, że konieczne należy w sposób drastyczny ograniczyć wspólnotową działalność legislacyjną lub znieść uregulowania prawne, gdyż byłoby to niekorzystne dla poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa obywatelskiego oraz dla bezpieczeństwa prawnego i stabilności oczekiwanych przez przedsiębiorstwa, szczególnie małe i średnie firmy (MŚP).

1.1.6 Należy wyraźnie uchylić wszelkie przestarzałe już akty prawne lub ich elementy.

1.2 Jak poprawić jakość prawa wspólnotowego?

1.2.1 Każda Dyrekcja Generalna (DG) Komisji — proporcjonalnie do liczby tekstów, które podlegają jej kompetencji, oraz do ich złożoności (przejawiającej się na przykład w całkowitej liczbie wierszy i odniesień wewnętrznych do wcześniejszych aktów prawnych oraz związanych z nimi zobowiązań administracyjnych) — powinna zaproponować odpowiednio dostosowany program uproszczenia, który zostanie włączony do ogólnego programu Komisji, precyzując jego konieczność i przewidywany wpływ na adresata propozycji prawodawstwa zgłoszonego do uproszczenia. Program ten powinien także określać proponowane środki w odniesieniu do każdej wybranej grupy tekstów (uchylenie, nowelizacja, kodyfikacja itp.) oraz szacowane środki niezbędne do jego realizacji.

1.2.2 Roczne skonsolidowane sprawozdanie Komisji w sprawie **uproszczenia** dorobku prawnego i stanowienia lepszego prawa przedstawi program wybrany na dany rok oraz skuteczną realizację programu z poprzedniego roku, a także przełożenie na bieżący program uproszczenia w ujęciu średnioterminowym oraz program działań. Wspólnotowe oraz krajowe działania w dziedzinie uproszczenia i lepszego stanowienia prawa będą analizowane w sprawozdaniu, a w razie potrzeby będą im towarzyszyły nowe propozycje i zalecenia. Należałoby uniknąć mnożenia sprawozdań i komunikatów o powielającej się treści.

1.2.3 Prawo inicjatywy nie jest neutralne; ma ono determinujący wpływ na wybór priorytetów i celów prawodawstwa, jego przygotowanie, sformułowanie, przerehabilitowanie w wypadku poprawek prawodawcy. Jakość i trafność propozycji legislacyjnych ma bezpośredni wpływ na czas trwania i wynik procedury przyjmowania tekstu. Tymczasem złe przygotowanie inicjatywy prowadzi do znacznej straty czasu i zasobów przez wszystkie zaangażowane instytucje i organizacje, z którymi przeprowadzono konsultacje.

1.2.4 Jakość tekstu przyjętego w wyniku procedury legislacyjnej oraz jakość transpozycji dyrektyw mają konsekwencje w postaci sporów i interwencji krajowych lub wspólnotowych organów sądowniczych, nadmiernych kosztów dla krajowych organów administracji i osób podlegających sądownictwu, jeśli nie są one dostateczne i pociągają za sobą trudności w interpretacji.

1.2.5 Komisja i prawodawca nie są wszechwiedzący, rzeczywistość społeczna, gospodarcza i technologiczna jest jednocześnie złożona i zmienna. Podobnie dogłębna zmiana lub złagodzenie przepisów prawnych, których skutki praktyczne odbiegają od realizowanych celów lub których koszty wykonania są zbyt wysokie dla administracji lub użytkowników, nie jest przejawem osłabienia władzy prawodawcy, a wręcz przeciwnie, wyrazem inteligencji politycznej, która może wzmocnić zaufanie odbiorców i przestrzeganie prawa.

1.2.6 Ocena rozpoczęta już na wstępnym etapie procesu prawodawczego musi zakończyć się na analizie (lub ocenie) oddziaływania (*impact assessment*) oceniającej, jak dane przepisy prawne mogą rzeczywiście zostać przyjęte i jak się wpiszą w istniejący korpus prawny, oraz przedstawiającej ewentualne problemy z ich wdrażaniem.

1.2.7 W razie wycofania przez Komisję wniosków legislacyjnych będących już przedmiotem dyskusji, Komisja powinna uzasadnić swoją decyzję o przerwaniu procedury legislacyjnej oraz zasięgnąć opinii instytucji legislacyjnych i opiniodawczych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do których zwrócono się o wydanie opinii, lub których interesy wchodzą w grę w związku z wycofaniem wniosku.

1.2.8 Ocena legislacyjna, *ex-ante* oraz *ex-post*, może jedynie przybrać kształt praktyki o charakterze pluralistycznym i partycypacyjnym, aby nadać jej niepodważalną zasadność polityczną i praktyczną. Podczas gdy ocena *ex ante* poprzedza, a następnie towarzyszy procesowi tworzenia prawa, ocena *ex post* przebiega w dwóch etapach: najpierw, podczas etapu transpozycji dyrektyw lub wykonywania rozporządzeń, który może wykazać pierwsze trudności w odbiorze i wykonaniu, a następnie na etapie właściwej oceny oddziaływania, który następuje po wcześniej wyznaczonym okresie wdrażania lokalnego, kiedy można uwidocznić nieprzewidziane, a nawet niepożądane skutki. Ocena oddziaływania może wiązać się z informacją zwrotną (*feed back*) dotyczącą prawodawstwa lub zasad jego wdrażania⁽¹⁾.

1.2.9 Negatywne lub nieprzewidziane konsekwencje mogą mieć bardzo różny charakter: ocena stwierdzająca zbyt wysokie koszty dla administracji lub użytkowników musi zostać uzupełniona analizą oddziaływania społecznego, gospodarczego, oddziaływania na środowisko lub w odniesieniu do praw podstawowych.

1.2.10 Należy poddawać ocenie wywiązywanie się z funkcji wykonawczych, zarówno na poziomie wspólnotowym (bezpośrednie wykonanie, komitologia wykonawcza, organa regulacyjne), jak i krajowym (ministerstwa, organa zdecentralizowane, niezależne organa administracyjne), ich oddziaływanie (procedury administracyjne narzucane odbiorcom, koszt, kompleksowość) i skuteczność kontroli i ewentualnych sankcji. Prawodawca musi mieć możliwość sprawowania nadzoru nad wywiązywaniem się w tej funkcji łączącej elementy regulacyjne i wykonawcze.

(1) Proponowana tutaj metoda różni się od propozycji Komisji, która zakłada przeprowadzanie oceny oddziaływania (*impact assessment*) w zasadzie na etapie tworzenia i opracowywania projektu legislacyjnego. EKES ze swojej strony uważa, iż ocena o charakterze partycypacyjnym transpozycji prawa do poszczególnych państw oraz faktycznego wpływu prawodawstwa po pewnym czasie jego stosowania mogłaby z powodzeniem uzupełnić i wzmocnić system oceny, znając realia lokalne. Możliwe będzie także sprawdzenie, czy interwencja legislacyjna osiągnęła zamierzone cele.

1.2.11 Państwa Członkowskie muszą również opracować i udoskonalać własne instrumenty oceny a następnie złożyć Komisji i prawodawcy krajowemu sprawozdania przedstawiające osiągnięte sukcesy i napotkane problemy.

1.2.12 Polityka koordynacji, informacji i wymiany w zakresie praktyk krajowych i ich skuteczności, regularne publikowanie tabel transpozycji, przewidziane w decyzji Komisji, a także program prac w zakresie ustanawiania rynku wewnętrznego pozwolą na skuteczne nadzorowanie i korygowanie usterek.

1.2.13 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z zobowiązaniem przyjętym w październiku 2000 r. (Kodeks postępowania), nadal będzie wydawać dla Komisji coroczną opinię dotyczącą ogólnego sprawozdania w sprawie uprząszczania wspólnotowego dorobku prawnego i lepszego stanowienia prawa, a także w sprawie informacji i różnych sprawozdań sektorowych przedstawianych przez nią w dziedzinie uproszczenia dorobku i jakości prawodawstwa.

1.3 Wniosek

1.3.1 EKES uważa, że zadanie uczynienia wspólnotowego korpusu prawnego bardziej prostym, spójnym i trafnym nie jest wyłącznie kwestią metod i technik, lecz problemem o głębokim podłożu politycznym, który wymaga intensywnej mobilizacji międzyinstytucjonalnej, przy równie silnym wsparciu partycypacyjnym ze strony zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

OPINIA

2. Wstęp

2.1 Prezydencja brytyjska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa; Komitet otrzymał również XII sprawozdanie Komisji na temat uproszczenia prawa wspólnotowego i uwzględnił jej komunikat zatytułowany „Stanowienie lepszego prawa, wzrost i zatrudnienie” przyjęty w następstwie Rady Europejskiej w sprawie rewizji strategii lizbońskiej, a także niedawną decyzję Komisji w sprawie transpozycji dyrektyw.

2.2 Wskazówki Komitetu nie podważają metody wspólnotowej, opartej na rządach prawa potwierdzonej i skonsolidowanej w Traktacie konstytucyjnym, jak również uzupełnionej przez dodanie procedury interwencji bezpośredniej społeczeństwa obywatelskiego u instancji posiadającej inicjatywę prawną. Opierają się one przede wszystkim na konkluzjach Rady Europejskiej z Edynburga w 1992 r., Białej księdze na temat zarządzania i strategii lizbońskiej (2000-2001), porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 16 grudnia 2003 r. oraz uwzględniają prace podjęte z inicjatywy sześciu prezydencji i Rady.

2.3 Niemniej jednak podkreślają one potrzebę uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie przygotowywania, oceny i późniejszej nowelizacji prawodawstwa. Jego opinie i propozycje w zakresie przedmiotu i jakości projektów prawodawstwa mają na celu konstruktywnie przyczynić się do poprawy otoczenia prawnego i administracyjnego dla przedsiębiorstw i obywateli.

2.4 EKES uznaje potrzebę lepszego stanowienia prawa i z zadowoleniem przyjmuje każdą inicjatywę idącą w tym kierunku. Podkreśla jednakże, że nie należy traktować każdej regulacji prawnej jako zbędnej lub utrudniającej przystosowanie się UE do stojących przed nią wyzwań. Nie mogłyby też poprzec procesu prowadzącego Komisję, będącą strażnikiem interesu wspólnotowego i siłą napędową integracji europejskiej, do rezygnacji z wykonywania przez nią prawa inicjatywy, a przez to udziału w tworzeniu „coraz ściślejszej Unii między narodami”.

I. LEPIEJ STANOWIĆ PRAWO — SEDNO PROBLEMU

3. Lepsze stanowienie prawa: priorytetowa strategia wspólnotowa

3.1 Lepsze stanowienie prawa przyczynia się do lepszego zarządzania, oraz prostszego i bardziej zrozumiałego prawodawstwa, a także może kształtować w oczach społeczeństwa obywatelskiego pozytywny wizerunek instytucji europejskich, pod względem ich zdolności do sprawnego działania; przyczynia się ono zatem do przywrócenia zaufania społeczeństwa obywatelskiego do instytucji wydających normy.

3.2 Obecnie zasada równości wobec prawa została podana w wątpliwość poprzez złożoność i liczbę obowiązujących norm, trudności w dostępie do stosowanego i przygotowywanego prawa; natomiast zadanie zarówno uproszczenia dorobku, jak i przygotowywania nowych projektów prawodawczych powinno być podporządkowane wymogowi zrozumiałości i dostępności prawodawstwa.

3.3 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uroczystie ogłoszona w Nicei w 2000 r., potwierdza prawo obywateli europejskich do dobrej administracji; informowanie adresatów prawodawstwa i ich udział, potrzeba powstania danej propozycji legislacyjnej, opieranie się na niezależnych i wiarygodnych ekspertach, wdrażanie zasady proporcjonalności i pomocniczości, jakość prawodawstwa, jego transpozycji lub jego stosowania oraz uproszczenie administracji stanowią zasadnicze warunki skuteczności prawa z punktu widzenia jego użytkowników.

3.4 Priorytety „Upraszczenia dorobku” i „Lepszego stanowienia prawa”, którym towarzyszą działania wspólnotowe zmierzające w tym kierunku, wpisują się w ten sam cel zapewnienia dobrego zarządzania i wymagają przeznaczenia na nie dostatecznych środków; muszą one stanowić element procesu opracowywania i stosowania prawodawstwa. Ustanowiony już

proces musi uzyskać polityczne wsparcie w perspektywie czasu poprzez przyznanie odpowiednich środków.

3.5 Uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego oraz poprawa jakości i skuteczności prawodawstwa stały się bezwzględny priorytetem wspólnotowym w odniesieniu do konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju, jakości życia obywateli Unii, między innymi aby ułatwić przedsiębiorstwom europejskim prowadzenie działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym i w wymianie handlowej z krajami trzecimi.

3.6 Jednakże potrzeba jeszcze dużo czasu, by podjęte działania i inicjatywy przyniosły zamierzone rezultaty; stwierdzenia i propozycje raportu Wima Koka, obecny brak powodzenia strategii lizbońskiej i wola Rady Europejskiej ożywienia jej nieuchronnie prowadzą do ponownej oceny strategii stosowanej od 1992 r., zresztą znacznie wzmocnionej od 2001 r., przez instytucje i Państwa Członkowskie w celu osiągnięcia poprawy prawodawstwa i jego stosowania.

3.7 EKES podziela punkt widzenia Komisji, zgodnie z którym konieczna jest ogólna ponowna ocena potrzeb i dostępnych środków. Dotyczy to również szczebla krajowego.

3.8 Tymczasem trudności, jakie odnotowuje Europa na płaszczyźnie konkurencyjności i wdrażania gospodarki opartej na wiedzy, a także na płaszczyźnie politycznej w zakresie przejrzystości, uczestnictwa, skuteczności i akceptacji prawodawstwa przez obywateli i przedsiębiorstwa, wymagają zdecydowanego wzmocnienia, a nawet w pewnych aspektach ponownego określenia metod, czemu ma towarzyszyć nowy przydział środków, aby stanowić lepsze prawo w Europie liczącej 25 państw i która zresztą w przyszłości będzie się jeszcze powiększać.

3.9 Obecna strategia Komisji, która wyraźnie się rysuje w dwóch komunikatach opublikowanych w marcu 2005 r. (2), powinna być uzupełniona propozycją ram operacyjnych dla agencji jeszcze w ciągu bieżącego roku. Według EKES-u ramy te powinny ograniczać się do wytycznych, bez naruszania autonomii agencji, które są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy w zakresie wykonania budżetu oraz przez organ sędziowski w przypadku spraw spornych.

3.10 W XII sprawozdaniu na temat lepszego stanowienia prawa z 2004 r. (3) przypomniane zostały: plan działania Komisji zatytułowany „Uproszczenie i poprawa otoczenia prawnego”, porozumienie międzyinstytucjonalne z grudnia 2003 r. (4) oraz strategia Państw Członkowskich przedstawiona w międzyrządowym programie działań przyjętym w maju 2002 r. przez ministrów ds. administracji publicznej. W XI sprawozdaniu na temat lepszego stanowienia prawa z 2003 r. (5) Komisja przypominała swoje cele, które zostały między innymi szczegółowo omówione w ośmiu komunikatach tematycznych (6).

(2) COM(2005) 97 wersja ostateczna z 16.3.2005 i COM(2005) 98 wersja ostateczna z 21.3.2005.

(3) COM(2005) 98 wersja ostateczna z 21.3.2005.

(4) Dz.U. 321 z 31.12.2003.

(5) COM(2003) 770 wersja ostateczna z 12.12.2003.

(6) W szczególności „Nadanie ram działalności europejskim agencjom regulacyjnym” COM(2002) 718 wersja ostateczna.

3.11 Plan działania Komisji wynika z prac przygotowanych przez ekspertów, Białej księgi w sprawie zarządzania Europą z 2001 r. i prac grupy ds. jakości przepisów powołanej w 2000 r. przez ministrów ds. administracji publicznej; obecnie istnieje dość szerokie porozumienie w tej dziedzinie.

3.12 Poprawa dorobku wspólnotowego poprzez uproszczenie stanowi zasadniczy cel dla Komisji, która przyjęła metodologię i przyznała sobie środki, aby go osiągnąć.

3.13 Komisja przyjęła również przepisy ramowe w zakresie zasad przeprowadzania uprzednich konsultacji, prowadzenia ocen oddziaływania, jakości i zasad redagowania nowych przepisów prawnych od momentu, w którym proces został zapoczątkowany przez edynburską Radę Europejską w 1992 r. w dziedzinie uproszczenia i przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości. Dwanaście sprawozdań rocznych opisuje nadzór i postępy, jednak te ostatnie, choć rzeczywiste, wciąż nie są jeszcze w pełni przekonujące dla użytkowników prawa.

3.14 Inicjatywa podjęta od czasu prezydencji irlandzkiej przez Radę w celu stanowienia lepszego prawa była przedmiotem deklaracji w sprawie lepszego stanowienia prawa przyjętej w 2004 r. przez sześć prezydencji⁽⁷⁾. Rada ds. konkurencji z listopada 2004 r. określiła około dwudziestu aktów prawnych (w podziale na 15 priorytetów), które należy uprościć, i kontynuowała działania w tym celu w lutym 2005 r.; Komisja postanowiła skonkretyzować kierunki swoich działań, a nadrzędnym celem stało się powodzenie operacji.

3.15 W komunikacie zatytułowanym „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”⁽⁸⁾ Komisja ponownie określiła swoje podejście z 2002 r. w ramach rewizji strategii lizbońskiej.

3.16 EKES, jako instytucjonalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jest również gotowy już od wstępnego etapu oraz w sposób zdecydowanie bardziej aktywny wnieść wkład do inicjatywy zmierzającej do zapewnienia Europie lepszego, bardziej przejrzystego i bardziej spójnego prawodawstwa, aby odpowiedzieć na uzasadnione oczekiwania obywateli i przedsiębiorstw. Protokół⁽⁹⁾ zawarty z Komisją pozwala mu odbywać konsultacje w zakresie propozycji prawodawczych. Jego opinie muszą być w tym względzie bardziej krytyczne i przede wszystkim przyjmować punkt widzenia adresatów aktów prawnych.

4. Podstawy strategii na rzecz stanowienia lepszego prawa w Europie

4.1 Prawodawstwo stanowi uprzywilejowany sposób działania wspólnotowego na mocy ram prawnych wyznaczonych

w Traktatach, w odróżnieniu od Państw Członkowskich, które mogą stosować różnorodne instrumenty.

4.2 Poprawa prawodawstwa (istniejącego i przyszłego) powinna mieć na celu nie tylko uproszczenie, lecz również spójne użycie pojęć prawnych i jasność sformułowań przede wszystkim w dziedzinach, w których przepisy prawne zmieniają się najczęściej, są najobszerniejsze i najbardziej złożone. Można tu przytoczyć jako przykład przepisy dotyczące rynku wewnętrznego i środowiska, politykę transportową lub statystyki.

4.3 Strategia lizbońska, w szczególności konieczność poprawy konkurencyjności i cel lepszego zarządzania Europą⁽¹⁰⁾ wymagają przede wszystkim przeprowadzenia analizy funkcji regulacyjnej oraz warunków w jakich jest ona sprawowana, przy jednoczesnym sprawdzeniu odzewu, z jakim spotyka się prawodawstwo europejskie w Państwach Członkowskich (ustawodawstwo, administracja), tak aby zapewnić bardziej jednolite stosowanie prawa i spójność legislacyjną w ramach jednakowych warunków („level playing field”) na rynku wewnętrznym. W tym celu transpozycje nie powinny dodawać niepotrzebnych przepisów lub komplikować dyrektyw.

4.4 Rada Europejska w Lizbonie zwróciła się do Komisji, Rady i Państw Członkowskich o określenie na 2001 r. strategii zmierzającej do uproszczenia otoczenia regulacyjnego⁽¹¹⁾ w ramach skoordynowanego działania. Podkreśliła również konieczność ukierunkowania się na nowe, bardziej elastyczne tryby regulacyjne.

4.5 EKES uważa, że wspomniane nowe tryby regulacyjne, które wspiera⁽¹²⁾, wymagają bardziej bezpośredniego i stałego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w działalność prawodawczą poprzez współpracę z instytucjami lub w bardziej autonomiczny sposób (współregulacja lub samoregulacja), zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z grudnia 2003 r.

4.6 Należy utworzyć nowe partnerstwa z udziałem podmiotów społeczno-gospodarczych (lepiej zmobilizować komitety ds. zatrudnienia, ds. dialogu społecznego, lecz również ewentualnie utworzyć komitety sektorowe albo np. tematyczne grupy robocze), ponieważ gospodarka się globalizuje i dematerializuje (gospodarka cyfrowa i społeczeństwo oparte na wiedzy, kwestie własności przemysłowej i praw autorskich, audyt przedsiębiorstw oraz nowe instrumenty i usługi finansowe)⁽¹³⁾, co pociąga za sobą ewentualnie podanie w wątpliwość procedur i instrumentów tradycyjnych lub w każdym razie zakłada pokonanie trudności w dostosowaniu się do szybkich zmian rynku oraz w zaspokajaniu potrzeb w dziedzinie innowacji, inwestycji lub szkoleń i badań naukowych.

⁽¹⁰⁾ Biała księga Komisji na temat zarządzania Europą, COM(2001) 428 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Komisja przychyliła się do wniosku Rady w komunikatach COM(2002) 275 „Zarządzanie Europą, lepsze stanowienie prawa” i COM(2002) 278 „Plan działania: uproszczenie i poprawa otoczenia regulacyjnego” z 6.2.2002.

⁽¹²⁾ Patrz sprawozdanie informacyjne przyjęte przez EKES w lutym 2005 r. w sprawie aktualnego stanu współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku, EKES 1182/2004 fin z 10.2.2005.

⁽¹³⁾ Przykład procedury Lamfalussy’ego w regulacji rynków finansowych.

⁽⁷⁾ Przyspieszenie reformy regulacyjnej w Europie, wspólne oświadczenie z dnia 7 grudnia 2004 r.

⁽⁸⁾ COM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Zawarty 24 września 2001 r.

4.7 Ze swej strony Komisja już teraz stosuje procedury konsultacji i oceny oddziaływania (w odniesieniu do których mapa działania jest publikowana co roku), odwołując się szczególnie do metody analizy porównawczej kosztów i korzyści, którą uzupełniają inne narzędzia, takie jak analiza wielokryteriowa. Sam bilans kosztów i korzyści w opinii EKES-u nie stanowi narzędzia całkowicie stosownego dla wszystkich dziedzin i wszystkich skutków prawodawstwa (na przykład zdrowia publicznego, środowiska naturalnego). W rzeczy samej, do analizy należy włączyć aspekty dotyczące wprowadzenia w życie praw podstawowych czy uwzględniania interesu ogólnego, które z definicji trudno jest określić w kategoriach stosunku kosztów do korzyści.

4.8 Oprócz komunikatu zatytułowanego „Aktualizacja i uproszczenie dorobku wspólnotowego”⁽¹⁴⁾, który wyznacza ramy działania, podjęto dwie bardziej specyficzne inicjatywy, po pierwsze w zakresie prawodawstwa rolnego⁽¹⁵⁾ i prawodawstwa z dziedziny rybołówstwa⁽¹⁶⁾ w 2004 r., które są wyjątkowo zagmatwane i szybko ulegają zmianom, a po drugie inicjatywę uproszczenia rynku wewnętrznego (SLIM), która była wprowadzona od 1996 r. i dała częściowe lecz zachęcające rezultaty, choć Rada i Parlament w tak niewielkim stopniu się nią zajęły, że zdaje się ona obecnie być zarzucona⁽¹⁷⁾.

4.9 Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. między Komisją, Parlamentem Europejskim a Radą⁽¹⁸⁾ zmierza do wprowadzenia na poziomie instytucji nowego podejścia do funkcji prawodawczej, które otwiera większe możliwości w dziedzinie umowy, współregulacji i samoregulacji. W wyniku tego porozumienia EKES przyjął opinię w sprawie uproszczenia⁽¹⁹⁾ oraz wymieniony wyżej raport informacyjny o alternatywnych formach regulacji⁽²⁰⁾. Upřednio EKES skoncentrował całą swoją uwagę na działaniach w zakresie SLIM. Wprowadzenie w życie porozumienia międzyinstytucjonalnego powinno się odbyć, według Komitetu, przy szczególnym uwzględnieniu MŚP oraz stosowaniu Europejskiej karty małych przedsiębiorstw.

4.10 Istnieje pogląd, że ponad połowa prawodawstwa stosowanego w Państwach Członkowskich ma pochodzenie wspólnotowe; dane przedstawione w 2000 r. podczas prac przygotowawczych w sprawie zarządzania mówiły o 80 000 stron dorobku wspólnotowego; obecnie inne badania wykazują skromniejszy rozwój, rzędu 10 % nowego prawodawstwa wewnętrznego.

4.11 W każdym przypadku stosowaniu prawodawstwa odpowiadają koszty w zakresie przygotowania, transpozycji i stosowania nie tylko w odniesieniu do Unii i Państw Członkowskich, lecz również dla przedsiębiorstw i osób indywidualnych, które są zobowiązane znać przepisy, przestrzegać ich i stosować specjalne procedury administracyjne (*compliance costs* — koszty wprowadzania w życie).

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 71 wersja ostateczna z 11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(2001) 48 wersja ostateczna, Sprawozdanie w sprawie uproszczenia prawodawstwa rolnego

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 820 wersja ostateczna z 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM dotyczy tylko rynku wewnętrznego; Komisja ma zamiar określić metodologię horyzontalną dla wszystkich sektorów; opublikowanie nowych wskazówek przewidziane jest na październik 2005.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. UE C 112/4 z 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Koszty wydania prawodawstwa, jego przestrzegania i jego następstw administracyjnych i biurokratycznych są trudne do oszacowania, lecz wzrastająca liczba krytycznych opinii, w szczególności ze strony przedsiębiorstw, podkreśla wynikające z niego trudności, przeszkody i procedury — w pewnych przypadkach zbędne — które zdaniem niektórych są na tyle uciążliwe, że stanowią istotną barierę dla konkurencyjności europejskiej, co budzi niepokój Rady i Komisji. Wspomniane koszty muszą zostać oszacowane, by umożliwić obiektywne podejście do zagadnienia jakości prawodawstwa. OECD ocenia, że koszt wprowadzenia w życie rozporządzeń wynosi 3-4 % europejskiego PKB⁽²¹⁾.

4.13 Niemniej podejście od strony kosztów osiągnięcia zgodności i wpływu na konkurencyjność obejmuje wyłącznie jeden aspekt, który z pewnością jest istotny, lecz nie jedyny ani uprzywilejowany dla tej kwestii⁽²²⁾. Można by tymczasem przyjąć podejście od strony końcowego etapu procesu wydawania najlepszego prawodawstwa; polegałoby ono na osiąganiu celów przy minimalnych kosztach wdrażania i przestrzegania prawa; EKES pragnąłby wypróbować ten pomysł zawarty w sprawozdaniu Mandelkerna, tytułem eksperymentu, w odniesieniu do propozycji mających wpływ na przedsiębiorstwa, zwłaszcza na MŚP. W swoim podejściu Komisja już teraz uwzględnia kwestię kosztów administracyjnych i obecnie zajmuje się pilotażowym projektem celem opracowania modeli tychże kosztów (EU Net Admin. Cost model).

4.14 Stanowienie prawa jest aktem politycznym, który poza instytucjami wspólnotowymi i rządami obejmuje zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz wszystkich obywateli europejskich. Wiele krytycznych uwag dotyczy braku czytelności, złożoności procedur przygotowywania prawa europejskiego i ich niewystarczającej przejrzystości, zbędnego wprowadzania wymogów lub procedur przy okazji transpozycji dyrektywy, podczas gdy ta ostatnia nawet tego nie wymaga (*gold-plating*). Znajdują się tu również arkana procedur administracyjnych mnożących przeszkody, ilość dokumentów i kosztów dla użytkowników prawa (*red tape*). Zresztą organizacje pozarządowe skarżą się często na formalny charakter i niedostatki procedur uprzedniej konsultacji, które tymczasem wymagają od nich zarówno znacznego jak i kosztownego nakładu czasu i wiedzy specjalistycznej.

4.15 Chodzi o problemy zauważalności instytucji oraz zarządzania i demokracji, zarówno w odniesieniu do instytucji, jak i Państw Członkowskich; dotyczy to wizerunku Europy i jej instytucji, które są obecnie zmuszone znaleźć szybkie i skuteczne rozwiązania; a równocześnie chodzi o możliwość lepszego odpowiedzenia na wyzwania, jakimi są wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność w Europie. Państwa Członkowskie muszą również przewidzieć reformę państwa i jego administracji, gdyż są one bezpośrednim przedmiotem krytyki, zaś ich aktywny udział w lepszym ogólnie zarządzaniu jest niezbędnym.

⁽²¹⁾ MFW szacuje, że wynosi on 3 % PKB; analiza Federalnego Biura Planowania szacuje, że wynosiło ono w 2000 r. 2,6 % w przypadku Belgii. Jednak raport „Less is More” (marzec 2005 r.) przygotowany przez Better Regulation Task Force szacuje na 10-12 % PKB Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, z czego około 30 % całkowitego kosztu regulacji idzie na koszty administracyjne.

⁽²²⁾ Niestanowienie prawa mogłoby także pociągać za sobą koszty, choć fakt ten nie może być przedmiotem oceny oddziaływania. Niedawny dokument (*staff paper*) Komisji dokonuje oszacowania kosztów niestosowania wytycznych strategii lizbońskiej.

4.16 Ma to bezpośredni wpływ na postęp idei europejskiej i budowania Unii, w szczególności w momencie, w którym debata polityczna na temat Traktatu konstytucyjnego znajduje się w centrum zainteresowania obywateli. Należy odpowiedzieć na oczekiwania obywateli i społeczeństwa obywatelskiego dotyczące poprawy jakości i czytelności prawodawstwa wspólnotowego oraz działać na rzecz jego uproszczenia, oceniając jednocześnie obciążenie biurokratyczne związane ze stosowaniem prawa, spoczywające na zarówno na administracji, jak i na przedsiębiorstwach.

II. JAK POPRAWIĆ JAKOŚĆ PRAWA WSPÓLNOTOWEGO?

5. Uprościć wspólny dorobek prawny

5.1 W lutym 2003 r. Komisja wprowadziła ramy działania celem zmniejszenia wielkości dorobku prawnego, ulepszenia dostępu do prawodawstwa oraz uproszczenia istniejącego prawodawstwa. Na tej podstawie Komisja przygotowała program odnawialny (*rolling programme*) w zakresie uproszczenia legislacji oraz przygotowała trzydzieści inicjatyw mających na celu dokonanie uproszczeń dla podmiotów gospodarczych, obywateli i administracji krajowych. Na dzień dzisiejszy prawodawca rozpatruje 15 propozycji aktów prawnych celem ich uchwalenia.

5.2 EKES oczekuje na prezentację, w październiku 2005 r., nowej fazy programu Komisji w zakresie upraszczania prawodawstwa. Ta nowa faza powinna w szczególności uwzględnić opinie zainteresowanych stron (patrz: konsultacje publiczne otwarte 1 czerwca 2005 r. na stronie EUROPA) oraz obejmować podejście sektorowe.

5.3 EKES przypomina o znaczeniu wprowadzenia w życie międzyinstytucjonalnej umowy dotyczącej lepszego stanowienia prawa, przyjętej w grudniu 2003 r., a w szczególności jej ust. 35, odnoszącego się do metod pracy Rady i Parlamentu Europejskiego celem rozpatrywania propozycji uproszczeń.

5.4 Kodyfikacja, zasadniczy instrument uproszczenia, musi z prawnego punktu widzenia zastąpić rozproszone prawo, harmonizując go i grupując. Wcześniejsze akty prawne muszą zostać wyraźnie uchylone, aby kodeks uzyskał bezpieczeństwo prawne, którego oczekują odbiorcy i użytkownicy prawa. Oznacza to formalne przyjęcie kodeksów przez prawodawcę, w odróżnieniu od wersji skonsolidowanych przygotowywanych przez Urząd Oficjalnych Publikacji, posiadających charakter techniczny, który nie daje takich samych gwarancji bezpieczeństwa prawnego, chociaż ułatwia znajomość prawa. Konsolidacja jest w rzeczywistości przygotowaniem do kodyfikacji.

5.5 Skodyfikowana dziedzina musi oferować dostateczną kompletność lub określony poziom stabilności prawa, jeżeli kodyfikacja jest przeprowadzana bez zasadniczej zmiany przepisów; zawsze istnieje możliwość przeprowadzania w niektórych dziedzinach innej formy kodyfikacji, jeżeli konieczna okaże się częściowa nowelizacja obowiązujących przepisów.

5.6 Jeżeli dany przepis może zostać umieszczony w więcej niż jednym kodeksie, w jednym z nich musi zostać on zawarty jako pierwotny, natomiast w innych kodeksach w specjalnej

postaci typograficznej wraz z odniesieniem do kodeksu, w którym figuruje jako przepis pierwotny.

5.7 Jeżeli konsolidacja prowadzi do stwierdzenia wewnętrznych sprzeczności, na przykład rozbieżnych definicji lub terminów w różnych tekstach, należy wówczas jak najszybciej przedstawić prawodawcy ogólny przereklamowany tekst zastępujący tekst skonsolidowany.

5.8 Ewentualne błędy związane z uchyleniem lub kodyfikacją należy jak najszybciej skorygować i opublikować.

5.9 Systematyczne odwoływanie się do metody konsolidacji jest stałym i skutecznym sposobem upraszczania, który może uwidocznic potrzebę kodyfikacji czy nowelizacji prawodawstwa, by stało się ono jaśniejsze i bardziej spójne; ułatwia to bardzo dostęp do obowiązującego prawa.

5.10 Portal EURlex powinien umożliwiać dostęp do wszelkich stosowanych przepisów prawa; wszelkie skodyfikowane i skonsolidowane teksty obowiązującego prawa powinny być umieszczone na stałe w portalu EURlex.

5.11 Jednak po pewnym czasie trudno jest dotrzeć do obowiązujących tekstów, by szukać w nich wskazówek, z powodu metody korzystania z Dzienników Urzędowych, co stanowi przeszkodę dla pełnego poznania dorobku prawnego — ten problem techniczny musi zostać rozwiązany.

6. Propozycje EKES dotyczące metod lepszego stanowienia prawa

6.1 Portal PRElex powinien umożliwiać dostęp do prawa będącego w przygotowaniu przedstawiając je w jego otoczeniu (tekstowi powinny towarzyszyć takie dokumenty, jak ocena, konsultacje, analizy i wyjaśnienia); jeżeli prawodawstwo w przygotowaniu odsyła do innych dyrektyw lub rozporządzeń, łącze hipertekstu powinno umożliwić bezpośredni dostęp do takich dokumentów, bez względu na datę publikacji w Dzienniku Urzędowym.

6.2 Wyraźne uchylenie albo zmiana wcześniejszej normy sprzecznej z nowym prawodawstwem.

6.3 Większość metod już istnieje i jest stosowana, niemniej jednak niektóre wymagają udoskonalenia. Można uwzględnić inne metody lub rozwiązania, lecz całość procesu ich wdrożenia nie powinna nadmiernie obciążać lub opóźniać i tak złożonych procedur przygotowywania aktów prawnych, tym bardziej że Traktat konstytucyjny nada procedurze współdecydowania charakter zwykłej procedury legislacyjnej.

6.4 Komisja proponuje (COM 2005/097) ustanowienie przy niej dwóch zespołów roboczych:

- grupy ekspertów krajowych wysokiego szczebla do spraw regulacji, pomagających w realizowaniu procesu „lepszego stanowienia prawa”;
- sieci ekspertów naukowych prowadzących doradztwo w odniesieniu do wybranej metodologii (zwłaszcza oceny wpływu), w każdym indywidualnym przypadku.

6.5 Komisja już odwołuje się do podobnych orzeczeń specjalistów w zależności od projektu prawodawczego; doświadczenie pokaże, czy owa formalizacja powoływania ekspertów będzie stanowiła wartość dodaną w bieżącej praktyce.

7. Na wstępnym etapie projektu legislacyjnego

- a) Określenie celów, które mają zostać osiągnięte przez prawodawstwo w zależności od prawa pierwotnego i istniejących już aktów, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w przedmiotowej dziedzinie; analiza możliwości jak najlepszego osiągnięcia zamierzonych lub realizowanych celów przy jednoczesnym unikaniu inflacji legislacyjnej;
- b) hierarchizacja celów i określenie priorytetów w drodze działań sektorowych lub horyzontalnych; rola Rady w tym procesie; analiza konieczności stanowienia prawodawstwa, o ile nie istnieją już środki w Traktatach lub prawodawstwie wtórnym pozwalające na osiągnięcie tych samych celów;
- c) planowanie średnioterminowe (kalendarium, plan prac) w celu osiągnięcia określonych celów, przy jednoczesnym włączeniu nowych partnerstw w osiągnięcie tych celów;
- d) określenie aktu lub aktów prawnych, które najlepiej odpowiadają zamierzonym celom: dyrektywa (prawo ramowe), rozporządzenie (prawo), uproszczenie (łączenie nowych przepisów z już istniejącymi, przy jednoczesnej unifikacji pojęć prawnych i definicji, systematycznej konsolidacji zmian z wcześniejszym tekstem, kodyfikacji, zbieraniu praw — *restatement*, tj. łączeniu rozproszonych przepisów w jednym zweryfikowanym i uproszczonym instrumencie) lub inna forma regulacji za pomocą metod alternatywnych (współdecydowanie, współregulacja, samoregulacja nadzorowana bądź nie, zawieranie umów); uwzględnienie celu uproszczenia i przejrzystości we wszystkich nowych procedurach legislacyjnych;
- e) wstępne analizy oddziaływania wykraczające poza metodę opartą na porównywaniu kosztów z korzyściami w ujęciu czysto finansowym, w szczególności w dziedzinach, w których takie ujęcie ilościowe jest trudne (na przykład działania z zakresu środowiska naturalnego: wpływ na zdrowie publiczne, różnorodność biologiczna, jakość powietrza lub wody; działania społeczne: uczestnictwo, warunki życia i pracy oraz ich przewidywany wpływ na produktywność i wydajność gospodarczą lub dobrobyt społeczny); ogólny bilans musi być pozytywny z punktu widzenia interesu publicznego lub interesu ogólnego (na przykład skuteczność przepisów społeczno-gospodarczych), natomiast przepisy wykonawcze muszą unikać w jak największym stopniu zbyt dużych ograniczeń, nieproporcjonalnych kosztów dostosowania (*compliance costs*) lub zbędnych kontroli i przepisów w stosunku do zamierzonych celów; o ile rachunek finansowy jest konieczny, jego znaczenie musi w niektórych przypadkach zostać zrelatywizowane w kontekście pewnych priorytetowych celów politycznych;

f) demokracja uczestnicząca: alternatywne formy regulacji angażujące w sposób bezpośredni adresata prawodawstwa; w przypadku instrumentów legislacyjnych, konsultacja angażująca w sposób priorytetowy, dostateczny i skuteczny najbardziej bezpośrednio zainteresowanych uczestników społeczeństwa obywatelskiego, w sposób bezpośredni i za pośrednictwem organizacji przedstawicielskich, ewentualny wniosek o wydanie opinii rozpoznawczych przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i/lub Komitet Regionów; wykorzystanie zielonych i białych ksiąg jako narzędzi przygotowawczych oraz szeroki zakres konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i instytucjami; nawiązywanie partnerstw z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; wykorzystanie środków komunikacji w celu wyjaśnienia celów i treści przewidywanych instrumentów.

8. Przygotowanie projektu legislacyjnego według EKES

8.1 Analizy oddziaływania:

8.1.1 EKES przyjmuje do wiadomości przyjęcie w Komisji nowych wewnętrznych wytycznych w zakresie analizy oddziaływania, które zaczęły obowiązywać od 15 czerwca 2005 r.

8.1.2 Wstępne oceny oddziaływania, dostosowane do zakresu i złożoności celów do osiągnięcia, powinny być inicjowane przy wykorzystaniu zasobów ludzkich i kompetencji posiadanych przez DG, które chcą wprowadzić inicjatywę prawodawczą od momentu, gdy cele do osiągnięcia przez przewidziane przepisy zostaną określone na płaszczyźnie politycznej. Chodziłoby zatem o pierwsze podejście do oceny.

8.1.3 Kryteria i metodologia mogą odpowiadać z góry określonym standardom dostosowanym następnie dla każdej DG i w miarę potrzeby dla analizowanego projektu. Na tym etapie można przewidzieć nieformalne konsultacje w zakresie stosowania, celów, rodzaju instrumentu i jego przewidywanego wpływu z pewnymi najbardziej reprezentatywnymi lub najbardziej zainteresowanymi organizacjami, ekspertami krajowymi, jednocześnie nie podając w wątpliwość zasady konsultacji otwartej.

8.1.4 To, co EKES określa jako „wstępna analiza oddziaływania”⁽²³⁾ mogłaby być wówczas udoskonalona w procedurze wewnętrznej albo, w zależności od potrzeb, odwołując się do niezależnej ekspertyzy zewnętrznej lub do ekspertów krajowych zgodnie z modelem zaproponowanym przez Komisję⁽²⁴⁾.

8.1.5 Komitet nalega, by analizy oddziaływania uwzględniały w zrównoważony sposób wszystkie trzy wymiary — gospodarczy, społeczny i środowiskowy — strategii lizbońskiej.

⁽²³⁾ Różnica terminologiczna między EKES a Komisją, która mówi o „ocenie oddziaływania” a nie „wstępnej ocenie oddziaływania”, tak jak to czyni EKES, stanowi ilustrację różnicy metodologicznej zakładanej przez EKES.

⁽²⁴⁾ COM(2002) 97 końcowy z 16.3.2005.

8.1.6 EKES sądzi, iż ważne jest, by analiza oddziaływania znalazła się w centrum procesu opracowania i stosowania prawodawstwa; badania te nie powinny być postrzegane jako obowiązkowe ćwiczenia dla administracji czy też jako nie przedstawiające wartości dodanej.

8.1.7 Nalega na konieczność przeprowadzenia analizy oddziaływania przynajmniej w odniesieniu do każdego projektu prawodawczego mającego znaczenie dla przedsiębiorstw i pracowników różnych sektorów gospodarczych oraz w odniesieniu do każdego wniosku podlegającego procedurze współdecyzji. Należy uzasadnić, dlaczego wybrano dany instrument prawodawczy bądź alternatywne rozwiązanie (współregulacja, umowy, samoregulacja), zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z grudnia 2003 r. w sprawie „lepszego stanowienia prawa” i z punktu widzenia jego wkładu w uproszczenie prawne i administracyjne dla adresatów. Jednakże wyniki analizy oddziaływania nie mogą być wystarczające, by uzasadnić złożenie wniosku legislacyjnego.

8.2 Konsultacje i redagowanie treści:

8.2.1 Następnym etapem, którym jest właściwe redagowanie treści prawodawstwa, przebiegałby najpierw wewnętrznie, zgodnie z metodami pracy Komisji, w szczególności Przewodnika redakcyjnego, który może być udoskonalony przez komitety prawników i ekspertów w Komisji; etap redagowania treści powinien pozostawić niektóre opcje otwarte; w rzeczywistości etap konsultacji nie powinien proponować tekstu „dopracowanego” w najdrobniejszych szczegółach, lecz należy przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami w sprawie różnych opcji politycznych.

8.2.2 Już na tym etapie należy zwracać się również do wspólnotowych organów doradczych w przypadku projektów o pewnym znaczeniu lub też one same mogą zająć się takim projektem; na przykład poza przypadkami zielonych i białych ksiąg, Komitet Regionów, reprezentujący administrację i władze lokalne, oraz EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, powinny móc być proszone o wydanie doradczej opinii rozpoznawczej w sprawie propozycji legislacyjnych dotyczących przede wszystkim rynku wewnętrznego, gospodarki, przedsiębiorstw, handlu międzynarodowego, stosunków zewnętrznych, środowiska naturalnego, spraw socjalnych i imigracji, konsumentów, reform prawodawstwa rolnego. Opinia powinna skupić się zarówno na uprzedniej analizie oddziaływania jak i na poszukiwanych celach i środkach ich realizowania.

8.2.3 W rzeczywistości opinie wydawane w sprawie szczegółowo opracowanych tekstów legislacyjnych, które były już przedmiotem pierwszych rozstrzygnięć, stanowią zbyt późny etap, aby mogły znacząco wpłynąć na ich ogólny kształt; wiedza Komitetów mogłaby zatem już od początkowego etapu w o wiele bardziej konstruktywny sposób przyczyniać się do lepszej jakości prawodawstwa, jego zrozumienia i akceptacji przez odbiorców.

8.2.4 W ramach tego etapu należy przeprowadzić bezpośrednio konsultacje z zainteresowanymi osobami i instytucjami

lub organizacjami i instytucjami krajowymi i lokalnymi w ramach połączenia klasycznych środków (przesłuchania, seminaria, wnioski o opinie konsultacyjne) oraz środków elektronicznych (poczta elektroniczna, kwestionariusze na stronie internetowej DG, która jest głównie odpowiedzialna za projekt). Protokoły zawarte z organami doradczymi nadają im prawo do przeprowadzania niektórych procedur konsultacyjnych. Należy w większym stopniu korzystać z tej możliwości.

8.2.5 Rozpoczęcie procedury otwartej konsultacji za pośrednictwem wspólnotowej strony internetowej zakłada wykorzystanie odpowiednich środków komunikacji i informowania opinii publicznej, tak aby charakter, treść w skrócie i sama strona dotarły do jak największej liczby osób, podmiotów społeczno-gospodarczych, przedsiębiorstw lub administracji lokalnych, których dotyczy projekt legislacyjny; można by opracować rejestr organizacji europejskich i krajowych, administracji lokalnych, krajowych i regionalnych rad gospodarczo-społecznych, co pozwoliłoby uprzedzać pocztą elektroniczną o rozpoczęciu konsultacji; odpowiednie organy komunikacyjne mogłyby również zostać powiadomione (prasa ogólna i specjalistyczna, zawodowa...) w celu rozpowszechniania informacji.

8.2.6 Obiektywne podsumowanie ewentualnych odpowiedzi na konsultacje musi zostać opublikowane na zakończenie procedury w portalu Komisji. Podsumowanie powinno być wolne od wszelkich uprzedzeń lub tendencji do priorytetowego traktowania tego, co stanowiłoby kierunek pierwotnie pożądanym przez Komisję, oraz odciąć się od nacisków lobbystów, tak aby przyznać uprzywilejowaną pozycję interesowi ogólnemu ponad interesami indywidualnymi lub rzeczywistej sytuacji na miejscu w stosunku do podejścia ideologicznego.

8.2.7 W przeciwnym razie mogłyby z niego wynikać problemy trudne do pokonania na kolejnym etapie, jak to miało miejsce w przypadku dwóch projektów „pakietów portowych” (brak analizy oddziaływania, brak odniesień do międzynarodowych konwencji morskich MOP ratyfikowanych przez Państwa Członkowskie), projektu dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym (rezygnacja z harmonizacji ustawodawstwa) lub wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie patentowalności wynalazków wdrażanych z wykorzystaniem komputera (która wprowadziła poważne zamieszanie oraz niepewność prawną, wobec czego EKES wyraził swoje mocne zastrzeżenia, i która została ostatecznie odrzucona przez Parlament w drugim czytaniu) ⁽²⁵⁾.

8.2.8 Jeżeli chodzi o oddziaływanie na administracje krajowe, które są głównymi wykonawcami prawodawstwa wspólnotowego, należy wprowadzić metody, stosowane już w wielu krajach, polegające na ustanowieniu powiązań między właściwymi DG a stosownymi wydziałami w administracji krajowej, w odnośnych dyrekcjach prawnych, jak również w dyrekcjach technicznych. Należy przewidzieć współpracę i ocenę procedur wewnętrznych w zakresie analizy oddziaływania (*benchmarking*) w celu ustanowienia porównywalnych kryteriów przy uwzględnieniu końcowych adresatów prawodawstwa.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003 oraz Dz.U. C 294 z 25.11.2005.

8.2.9 Kryteria ustalania jakości i wpływu prawodawstwa winny być proste, na wzór proponowanych w sprawozdaniu Mandelkerna⁽²⁶⁾, oraz powinny w jak najlepszy sposób wykorzystywać europejskie i krajowe zasoby statystyczne oraz doświadczenia służb kontrolnych i inspekcyjnych. Nie powinny one pomijać konsultacji z personelem wykonawczym i nadzorującym, który będzie je wdrażał w praktyce. Przewidywać będą one również zapotrzebowanie na dodatkowe informacje, bądź też ewentualne szkolenia lub rekrutację/rozwoj struktury w celu zapewnienia skutecznego wdrażania w praktyce.

8.2.10 Będzie tu chodzić o ustalenie kosztów wdrażania oraz wstępnych wymogów technicznych w jak najbardziej precyzyjny sposób, na każdym właściwym poziomie, przy uwzględnieniu prawodawstwa istniejącego w danej dziedzinie. W ten sposób można będzie osiągnąć cele lepszego poznania aspektów oddziaływania przewidywanych przepisów oraz zmniejszyć koszty ich wdrażania.

8.2.11 Sieć ekspertów naukowych ustanowiona przez Komisję mogłaby zajmować się udoskonalaniem metod obecnie stosowanych w Komisji, aby wzmocnić ich skuteczność. Będzie musiała również przestudiować poszczególne analizy oddziaływania związane z projektem lub zmianami, które zostaną jej przedłożone.

8.2.12 Niezbędne jest programowanie, aby określić etapy i poznać ograniczenia czasowe, które muszą zostać uwzględnione podczas planowania racjonalnego czasu na przygotowanie przepisów przy uwzględnieniu ewentualnych implikacji i nadzwyczajnych sytuacji.

8.2.13 Analizy oddziaływania uznane za niekompletne lub niedostateczne powinny być weryfikowane, włącznie ze stosowaniem — w razie potrzeby — ekspertów zewnętrznych. Parlament otworzył nową zakładkę na swojej stronie OEIL⁽²⁷⁾, która dotyczy badania analiz oddziaływania i która mogłaby stanowić uzupełnienie, być może krytyczne, istniejących publikacji Komisji (poszczególne plany działania i oceny w odniesieniu do wszystkich projektów objętych procedurą współdecydowania, które Komisja zobowiązała się realizować od 2005 r.).

8.2.14 Po przebyciu tych etapów, możliwa byłaby finalizacja propozycji legislacyjnych, analizy oddziaływania⁽²⁸⁾ i kosztorysu, a także wyjaśnień mających na celu umożliwić jak najlepsze zrozumienie wśród użytkowników, osób zajmujących się prawem oraz legislatorów wspólnotowych i krajowych — celów, zakresu i praktycznych skutków proponowanego prawodawstwa. „Kontrola jakości” prawodawstwa powinna zostać przeprowadzona właśnie na tym etapie; należy jedynie określić sposób jej przeprowadzania.

⁽²⁶⁾ Opracowanie wskaźników kosztu dla użytkownika i dla administracji w jednolitych blokach przepisów; używanie ograniczonej ilości rubryk; złożoność, długość tekstu, odesłania do innych tekstów, ilość i znaczenie zobowiązań składających deklaracji użytkowników czy osób trzech składających deklaracje, liczba osób konieczna do zarządzania danymi postanowieniami, znaczenie spraw spornych, które z tego wynikają.

⁽²⁷⁾ Obserwatorium legislacyjne (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>); na razie strona „badania oddziaływania” jest w opracowaniu.

⁽²⁸⁾ Komisja ma już możliwość uaktualnienia swojej oceny oddziaływania przy uwzględnieniu nowych informacji lub danych wcześniej niedostępnych.

8.2.15 Komunikat Komisji, skierowany do legislatorów oraz wspólnotowych i krajowych organów doradczych, a także władz lokalnych zapewniających stosowanie i kontrolę, powinien zawierać wszystkie te elementy.

8.2.16 Po dokonaniu wyboru instrumentu trzeba będzie precyzyjnie określić zakres jego stosowania, rozróżniając to, co wybrany instrument obejmuje (dyrektywa), od tego, co mogłoby należeć do innego instrumentu (rozporządzenie) lub podlegać alternatywnej metodzie regulacyjnej.

8.2.17 Brzmienie powinno być precyzyjne, jednoznaczne, wyraźnie odwoływać się, oprócz wybranej podstawy prawnej, do innych stosownych artykułów Traktatów i wcześniejszego prawodawstwa (zwykle odniesienie techniczne do wydania Dz.U. UE nie będzie wystarczające, trzeba będzie wręcz przeciwnie sprecyzować pełną nazwę i krótko opisać treść i zakres instrumentów odniesienia, aby sprzyjać zrozumieniu przez użytkowników prawa, nie tylko przez wyspecjalizowanych prawników). Motywy będą posiadać szczególne znaczenie dla zapewnienia czytelności celów i treści właściwych przepisów i będą musiały być jasno zredagowane oraz unikać wszelkich zbędnych elementów.

8.2.18 Rozwój lub późniejsze zmiany prawodawstwa mogłyby zostać włączone do prawodawstwa (sprawozdanie Komisji po określonym czasie stosowania, które można już znaleźć, a jeszcze lepiej wzorcowa klauzula rewizyjna — *sunset clause* — po określonym czasie, na przykład trzech latach)⁽²⁹⁾; co będzie zakładać system informacji, informacji zwrotnych (*feed back*), w oparciu o prośby o informacje i sugestie przekazane przez społeczeństwo obywatelskie, które w tym celu powinno posiadać rozmówcę na szczeblu wspólnotowym (jeden punkt kontaktowy na poziomie reprezentacji wspólnotowych w Państwach Członkowskich lub określone służby Komisji wskazane w prawodawstwie).

8.2.19 Komisja powinna wówczas, stosując klauzulę rewizyjną, zaproponować w określonym terminie zmiany lub podjęcie określonej inicjatywy, lub w takim samym terminie przedstawić wyjaśnienia, dlaczego jej zdaniem zmiany nie są konieczne.

8.2.20 Niektóre zespoły ekspertów zalecają utworzenie europejskiej agencji kontroli jakości lub słuszności prawodawstwa. Utworzenie takiej wyższej instancji nadzoru prawodawstwa, posiadającej prawo wprowadzania zmian, byłoby jednak niewspółmierne i sprzeczne z literą i duchem Traktatów. Podważyłoby to prawo — i obowiązek — inicjatywy Komisji. W każdym wypadku Komitet nie popiera utworzenia takiej „nadrzędnej agencji” kontrolującej korzystanie z prawa inicjatywy przez Komisję. Woli on rozbudować procedury konsultacji *ex ante* oraz położyć nacisk na jakość analiz oddziaływania i konsultacji *ex post*.

⁽²⁹⁾ Od prezentacji w 2002 r. planu działania na rzecz ulepszenia przepisów [COM(2002) 278], Komisja wprowadza do swoich propozycji legislacyjnych klauzulę dotyczącą rewizji/ponownego rozpatrzenia w zależności od dziedziny będącej przedmiotem uregulowań. Prawodawca powinien zapewnić, by przepis ten został zachowany przy uchwalaniu tekstów legislacyjnych.

8.2.21 Niezależne lub oddelegowane władze regulacyjne muszą również podlegać ocenie, gdyż praca komitetów legislacyjnych i agencji regulacyjnych charakteryzuje się brakiem przejrzystości w stosunku do zwyczajnych procedur legislacyjnych. Legislador musi mieć możliwość przeprowadzenia kontroli korzystania z tych uprawnień. W składzie zarządów agencji powinni zasiadać przedstawiciele partnerów społecznych według zasady partycypacji.

8.2.22 Jakość tłumaczenia na języki wspólnotowe stanowi niekiedy problem. Należy zwiększyć liczbę i kompetencje prawników lingwistów w Komisji, aby uwzględnić kolejne rozszerzenia. Trzeba będzie wewnętrznie rozwinąć ekspertyzę z zakresu formalnej techniki legislacyjnej i oceny legislacyjnej dostępną dla urzędników zaangażowanych w redagowanie propozycji legislacyjnych oraz wkładających wysiłek w uproszczenie, a także zwiększyć zakres jej nauczania na krajowych uniwersyteckich kierunkach prawniczych, aby móc w przyszłości zatrudnić wykwalifikowanych krajowych i europejskich urzędników. Niektóre uniwersytety już zapewniają taki rodzaj kształcenia i prowadzą badania w tych dziedzinach, a ich wiedza specjalistyczna może być wykorzystywana.

8.2.23 Działające przy lub w Komisji komitety ekspertów *ad hoc* przed opublikowaniem danej inicjatywy powinny przedstawiać propozycje kierując się zasadą precyzyjności, spójności i słuszności treści i formy, a także jednolitości pojęć i terminów prawnych stosowanych w różnych projektach instrumentów, na wzór obowiązującego już prawodawstwa. Komisja przygotowała już wspólny praktyczny poradnik skierowany do osób, które zajmują się redagowaniem projektów legislacyjnych, w trosce o jednolitość używanych pojęć prawnych i spójność prawa; należy zatem zapewnić prawidłowe wdrożenie tych norm redakcyjnych.

8.2.24 Jakość prawodawstwa będzie więc ściśle uzależniona od analiz wpływu i procedur konsultacji wstępnych, które będą miały na celu zapobieganie zbyt liczny i obszernym poprawkom w stosunku do projektu początkowego. Jakość poprawek może mieć również wpływ na jakość tekstu końcowego. Jeżeli poprawki w wyniku dochodzenia do konsensusu są niezbyt jasne lub sformułowane w nieprecyzyjny sposób, tak by zadowolić wszystkich, to będą one mogły być niekorzystne dla skuteczności i precyzji prawnej. Komitet terminologiczny (złożony z prawników lingwistów i ekspertów) mógłby pomagać Komisji w formułowaniu proponowanych zmian, aby zachować jasność i spójność zmian, które będzie mógł przyjąć w następnym czytaniu.

8.2.25 Komitet zauważa z zainteresowaniem, że Komisja poddaje przeglądowi swe wytyczne w sprawie oceny oddziaływania ustalając jaśniejsze kierunki w odniesieniu do gospodarki i konkurencyjności oraz przewiduje również analizę zgodności z Kartą praw podstawowych⁽³⁰⁾. To zaktualizowane podejście uwzględni pewną liczbę sugestii zawartych w niniejszej opinii i Komitet będzie śledził jego realizowanie.

8.2.26 Analizy oddziaływania dotyczące poprawek przedłożonych przez europejskiego prawodawcę powinny być przewidziane w przypadku, gdy poprawki takie mają charakter merytoryczny, przy wykorzystaniu metody stworzonej przez Komisję, jednakże bez zbędnego przedłużania procedur wpro-

wadzenia zmian. W tym względzie EKES ma nadzieję, że trzy zainteresowane instytucje będą mogły opracować wspólne podejście w kwestii analiz oddziaływania w związku z realizacją umowy międzyinstytucjonalnej dotyczącej lepszego stanowienia prawa.

9. Wkład sędziów wspólnotowych

9.1 Trzeba będzie w jak największym stopniu ograniczyć obowiązek odwoływania się do interpretacji, aby zrozumieć prawodawstwo, chociaż wykładnia przedstawiona przez sędziego, uzupełniona interpretacją doktryny i praktyków, nadal jest niezbędna do stosowania prawa w odniesieniu do odrębnych przypadków. Nieprecyzyjne lub niepewne prawodawstwo narusza bezpieczeństwo prawne, zwiększa koszty jego wdrażania ze względu na obowiązek ciągłego odwoływania się do ekspertów prawnych i technicznych oraz ewentualnie do sędziego, pociąga za sobą wydłużone terminy wdrożenia lub niewłaściwe transpozycje. Sędzia jest wówczas zmuszony do przyjęcia roli legislatora, natomiast liczba spraw może wzrastać w takim stopniu, że zaszkoodzi skuteczności prawa dostępu do sędziów i co najmniej do sprawiedliwego procesu w racjonalnym terminie.

9.2 Swoimi odpowiedziami na wnioski o orzeczenie wstępne sędzia wspólnotowy przyczynia się do unifikacji praw krajowych. Jednakże zła jakość prawodawstwa zmusza go do wyjaśniania znaczenia i zakresu prawnego rozporządzeń o niepewnej interpretacji, by uzupełnić w ten sposób braki prawodawcy.

9.3 Wreszcie, możliwości w zakresie tworzenia specjalnych izb pierwszej instancji powinny zostać wykorzystane w optymalny sposób, co umożliwiłoby Trybunałowi rozstrzyganie na pierwszym poziomie w jak najkrótszym terminie oraz jak najlepsze i szybkie wypełnianie funkcji uniformizacji orzecznictwa oraz precyzowania pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego w drugiej instancji.

10. Rola Państw Członkowskich

10.1 Rządy i ich przedstawiciele w COREPER, różne formacje Rady i komitetów legislacyjnych pełnią szczególną rolę w przygotowaniu i stosowaniu prawodawstwa, zarówno w zakresie jakości uprawnień legislacyjnych, jak i władzy wykonawczej sprawowanej wspólnie z Komisją.

10.2 Lepsza współpraca negocjatorów, służb oraz ministerstw, których dotyczy transpozycja i stosowanie prawodawstwa, powinna rozpoczynać się na etapie analizy projektów, aby antycypować i lepiej przygotować przepisy wykonawcze i skrócić termin wykonania.

10.3 Oprócz jego włączenia do wspólnotowego systemu instytucjonalnego oraz przeniesienia kompetencji lub trybów wspólnego ich wykonywania, Państwo Członkowskie ewoluowało również na płaszczyźnie wewnętrznej; powstały różne ośrodki decyzyjne poprzez decentralizację lub dekoncentrację administracji i służb państwowych, przeniesienie kompetencji na władze terytorialne lub niezależne organy

⁽³⁰⁾ IP/05/733

administracyjne i agencje posiadające uprawnienia regulacyjne i administracyjne wraz z przewidywanymi skutkami dla budżetu. Poza Unią Europejską podlega ono również porządkom prawnym o charakterze ponadnarodowym (przyjętym i stąd również obowiązującym zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*), zaś jego prerogatywy w zakresie zarządzania gospodarczego znacznie osłabły w niektórych dziedzinach (globalizacja i WTO, jednolity rynek, prywatyzacje).

10.4 Poza tym reforma państwa i administracji nie zawsze postępuje w pożądanym tempie, zaś nakładanie się na siebie kompetencji stwarza brak pewności lub trudności prawne niekorzystne dla przedsiębiorstw i służb państwowych lub samorządów terytorialnych odpowiedzialnych za realizację.

10.5 Państwo nie jest już jedynym źródłem prawa, transponuje ono prawo wspólnotowe według swoich zasad wykonania i kontroli, nie zawsze dzieląc się nimi w sposób jasny z władzami lokalnymi lub organami zdecentralizowanymi. Prowadzi to niekiedy do znacznych rozbieżności między różnymi krajami w stosowaniu prawa i szczególnych wymogów administracyjnych pochodzenia wspólnotowego na niekorzyść niezbędnej harmonizacji w ramach wewnętrznego rynku, co może stanowić czynnik zakłócający konkurencję.

10.6 Bez aktywnego i zdecydowanego udziału Państw Członkowskich — na płaszczyźnie politycznej i praktycznej — w procesie uproszczenia i poprawy prawodawstwa europejskiego, nie będzie ono przedstawiać wartości dla obywateli, a podejmowane wysiłki okażą się zbędne. Zasada „jednego okienka”, administracja elektroniczna, uproszczenie i ujednolicenie formularzy są stopniowo wdrażane, na przykład w dziedzinie cel, lecz następuje to zbyt wolno. Należy również uwzględnić „lukę cyfrową” w sposobie rozpowszechniania informacji wśród użytkowników normy prawnej.

10.7 Jednakże znaczna liczba rządów i parlamentów krajowych ma świadomość konieczności stanowienia lepszego prawa i lepszego zarządzania, w licznych wypadkach tworząc specjalne organy do spraw kontaktów z niektórymi sektorami społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialne za czuwanie nad jakością przygotowywanego prawodawstwa lub jego transpozycji. Należy sporządzić bilans tych doświadczeń, który musi prowadzić do wymiany doświadczeń i lepszego harmonizacji kryteriów i stosowanych metod.

10.8 Należy również uwzględnić rolę sędziów krajowych i właściwe stosowanie przez nich wniosków o orzeczenia wstępne; standardy służby publicznej wymiaru sprawiedliwości muszą zostać poprawione w ujęciu ogólnym z punktu widzenia czasu trwania procedur i w niektórych przypadkach z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez osoby poszukujące dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

10.9 Kompetencje ekspertów (lub zespołu ekspertów krajowych i drugiej sieci ekspertów niezależnych proponowanych

przez Komisję)⁽³¹⁾ wykorzystywane jako wsparcie dla Komisji celem przyczynienia się do zapewnienia jakości prawodawstwa, mogłyby zostać rozszerzone, w ramach konsultacji, o weryfikację jakości transpozycji. Można ustanowić system ostrzegania uruchamiany przez organizacje krajowe społeczeństwa obywatelskiego i adresatów prawodawstwa (specyficzne punkty kontaktowe, Info-Eurocentra...).

10.10 EKES mógłby również rozważyć wprowadzenie systemu połączeń organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy sekcjach Komitetu, w szczególności Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego oraz Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, wraz z Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku i bazą danych PRISM. W ten sposób mógłby przeprowadzać ocenę sprawozdań Komisji w dziedzinie uproszczenia i stanowienia lepszego prawa na potrzebach wyrażonych przez adresatów oraz bardziej skutecznie formułować propozycje udoskonalień.

11. Uwagi końcowe

11.1 Państwa Członkowskie będą również zaangażowane w działania na rzecz poprawy prawodawstwa w celu zapewnienia lepszej konkurencyjności w ramach OECD. Różne raporty OECD wykazują w większości przypadków ograniczone wyniki takich działań w stosunku do realizowanych celów, jednakże niektóre pokrywają się z oczekiwaniami wspólnotowymi (jakość przepisów, uproszczenie stosunków z administracją i procedur (zasada jednego okienka), stworzenie nowych narzędzi wsparcia przy podejmowaniu decyzji, bardziej otwarte procedury podejmowania decyzji (przejrzystość, uczestnictwo), e-administracja, decentralizacja itp.).

11.2 OECD zachęca do utworzenia w każdym kraju jednostki odpowiedzialnej za ocenę kosztów, jakości i wpływu nowych przepisów. Chociaż inicjatywy i kryteria, które należy promować w zakresie prawodawstwa wspólnotowego, nie pokrywają się całkowicie z inicjatywami i kryteriami OECD z powodu różnorodności kompetencji dzielonych w Unii przez 25 państw i różnorodności celów prawodawstwa wspólnotowego, istnieje jednak pewien rodzaj synergii między obydwojma podejściami⁽³²⁾.

11.2.1 Ponadto przygotowany jest projekt UE-OECD w zakresie wprowadzania prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie nowych Państwach Członkowskich. Warto by zatem przewidzieć większą synergię między UE i OECD.

11.3 Problemy z transpozycją dotyczą przede wszystkim rządów krajowych i ich administracji centralnej. W tej dziedzinie jakość powinna stanowić zasadniczy priorytet. Istotne wydaje się również przestrzeganie terminów w celu uniknięcia czasowego podziału rynku wewnętrznego.

⁽³¹⁾ (COM 2005) 97 końcowy z 16.03.2005.

⁽³²⁾ OECD nalega na prywatyzację służb publicznych i reformę państwa (odchudzenie administracji). Zalecenia te mają często charakter bardziej ideologiczny niż praktyczny; rola administracji krajowej musi bezsprzecznie ewoluować w kierunku większej skuteczności, lecz celem reformy nie może być zastąpienie państwa rynkiem, gdyż musi ono niezmiennie mieć możliwość wypełniania swoich zobowiązań.

11.4 Rozszerzenie procedury współdecydowania przewidzianej w Traktacie konstytucyjnym jest istotne z punktu widzenia demokracji; w powiązaniu z procedurami konsultacji i oceny na różnych etapach i poziomach, procedury mogą ulec wydłużeniu i stać się bardziej złożone. Również początkowa jakość propozycji i jakość transpozycji dyrektyw może zrównoważyć ryzyko przedłużenia terminów. Opracowanie wskaźników jakości przepisów ma zatem zasadnicze znaczenie ⁽³⁾.

11.5 Najtrudniejszy problem dotyczy uproszczenia dorobku legislacyjnego. Zadanie jest poważne, a EKES wyraża wątpliwości, czy można na nie przeznaczyć niezbędne środki bez pełnego poparcia decyzji politycznych i ich konsekwencji finansowych przez Państwa Członkowskie. EKES wystosowuje zatem apel w tym względzie.

11.6 Należy podkreślić, że podejście partycypacyjne stawia poważne wymagania przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, instytucjami i ich pracownikami oraz rządami i ich administracją. Same rozwiązania formalne lub technokratyczne nie będą mogły zapewnić powodzenia przedsięwzięcia, pomimo wysokiego poziomu instrumentów technicznych procedur legislacyjnych lub wskaźników oceny oddziaływania.

11.7 W przypadku, kiedy Komisja jest upoważniona do zawierania traktatów międzynarodowych w imieniu Wspólnoty (WTO, ...), udział organizacji podmiotów społeczno-gospodar-

czych i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego oraz konsultacja z nimi powinny również być możliwe zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Należy rozważyć zasady i metody takiego działania.

11.8 Uproszczenie przepisów oraz lepsza jakość prawodawstwa nie łączą się z jakąkolwiek ideologią deregulacji społeczno-gospodarczej; wynikają one z inicjatywy ulepszenia zarządzania, celem lepszego opanowania, z technicznego i politycznego punktu widzenia, złożoności prawodawstwa tworzonego przez Unię Państw, zgodnie z demokratycznymi, partycypacyjnymi i racjonalnymi procedurami.

11.9 Ostatecznie problemy i perspektywy rozwiązań zostały jasno przedstawione; podjęte wysiłki są na miarę wyznaczonych celów. Dlaczego więc dokonany postęp jest wciąż skromny? Czy istnieją czynniki oporu, a jeśli tak, to jakie? Czy przeznaczone środki są dostateczne, czy też trzeba przyznać następne? Czy istnieje wystarczająca wola polityczna odniesienia sukcesu u wszystkich zainteresowanych uczestników? Czy można pokonać przeszkody? Odpowiedzi na te pytania pozostają otwarte, jednak silna wola polityczna i prowadzenie działań w perspektywie długoterminowej wydają się mieć podstawowe znaczenie dla osiągnięcia ogólnego celu przedsięwzięcia uproszczenia dorobku prawnego i lepszego stanowienia prawa w Europie.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ Komisja zamówiła analizę tych wskaźników na Uniwersytecie w Bradford; EKES z zainteresowaniem oczekuje na jej publikację. Publikacja tymczasowa jest dostępna na stronie Uniwersytetu (<http://www.bradford.ac.uk/>).

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, odrzucona w trakcie debaty, uzyskała więcej niż jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 8.2.7

Skreślić.

Uzasadnienie

Fakt, że propozycje te nie zostały przyjęte nie wynika wcale z braków opisanych we wcześniejszych akapitach. Moim zdaniem — i wiele osób to stanowisko podziela — problemy te nie wzięły się z braku analizy oddziaływania czy też z braku obiektywnego zestawienia rezultatów. W przypadku dyrektywy portowej rolę odegrały interesy małej, ale niezwykle wpływowej grupy, która do tej pory uniemożliwiała jej przyjęcie. To samo dotyczy projektu dyrektywy w sprawie usług. Nie został on dotąd przyjęty, gdyż różne nie najszcześniejsze sojusze, skutecznie chroniące swe protekcjonistyczne interesy, próbują działać wbrew wspólnemu interesowi swobody świadczenia usług. Trudności związane z projektem Komisji w sprawie opatentowania wynalazków wdrażanych z wykorzystaniem komputera wynikają wszak z niedoceniaenia ryzyka, że pewna ograniczona grupa interesów w procesie politycznym wykorzysta fakt, że ów projekt dyrektywy (mający na celu harmonizację i większą precyzyjność istniejącego prawa) jest technicznie bardzo skomplikowany.

Wprawdzie opinie na temat powodów, dlaczego pewnym grupom interesów udaje się odwlec w czasie lub wręcz zablokować wymienione projekty dyrektyw, mogą się różnić, ale już nawet dyskusje w EKES-ie pokazały, że projekty te są faktycznie dość kontrowersyjne.

Punkt 8.2.7 jest mocno dyskusyjny i nie nadaje żadnych dodatkowych korzyści tej bardzo wyważonej, dobrej, a niekiedy nawet bardzo dobrej opinii. Dlatego też należy go usunąć, co wśród członków z pewnością zwiększy poparcie dla tej opinii.

Wynik głosowania:

Za: 31

Przeciw: 61

Wstrzymujących się: 13
