

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Разумно регулиране в Европейския съюз“

COM(2010) 543 окончателен

(2011/C 248/15)

Докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

На 8 октомври 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Разумно регулиране в Европейския съюз“

COM(2010) 543 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 26 май 2011 г.

На 472-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 юни 2011 г. (заседание от 15 юни 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства интереса, проявен от Комисията в това съобщение, а също и в документите относно стратегията „Европа 2020“ и Акта за единния пазар, във връзка със задълбочаването на политическите, законодателните и административните процедури, водещи до по-рационално и адекватно създаване и прилагане на правото на Общността през целия политически цикъл, от първоначалния замисъл до прилагането му от страна на компетентните органи в държавите-членки и окончателната оценка на ефективното спазване и изпълнение от страна на крайните адресати.

1.2 ЕИСК обаче не разбира необходимостта от използването на ново понятие вместо възприетото „по-добро законотворчество“, освен ако това не се дължи на факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество.

1.3 ЕИСК изразява задоволство, че някои от предложенията, изложени в неговите становища по темата, са възприети. Затова приветства обявените намерения за засилен контрол върху прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, за по-голяма точност в проучванията относно въздействието, за по-стратегическа и интегрирана последваща оценка, по-активно привличане на държавите-членки и съответните парламенти, при което те получават по-голяма отговорност и им се оказва съдействие в тяхната законодателна дейност. Комитетът също така приема с особено задоволство решението да се гарантира по-активно участие на гражданите и други заинтересовани страни в създаването, въвеждането в националните законодателства и прилагането на правото на Общността, а именно чрез удължаване на периодите за обществени консултации, опростяване на процедурите при нарушение и повишаване на тяхната ефективност.

1.4 ЕИСК счита обаче, че съобщението не е на желаното ниво, за да представлява подходящ фактор за конкретизирането на законодателните аспекти, свързани с осъществяването на стратегията „Европа 2020“, или за прилагането на приоритетните мерки на Акта за единния пазар.

1.5 ЕИСК счита, че е крайно необходимо съобщението да бъде последвано от истински план за действие, в който да се уточнят целите, да се посочат конкретните мерки, да се установят инструментите и да се оценят въздействията, да се определят възможни варианти и да се установи съотношение разходи/ползи, което ще изисква предварително широко обсъждане с гражданското общество на общностно, национално, регионално и местно равнище.

1.6 Поради това ЕИСК призовава Комисията при последващото доработване на съобщението да обърне специално внимание на общите насоки, изложени в настоящото становище, които отразяват позицията на Комитета в тази област, възприета още преди години.

1.7 По-специално, ЕИСК счита, че следва да се даде по-точно определение на някои аспекти, например тези, които са свързани с начина на извършване на предварителните оценки на въздействието от всички общностни институции, които отговарят за тяхното изпълнение, с естеството и състава на органа, отговарящ за контрола на оценките на въздействието, с използваните параметри, по-специално когато става въпрос за въздействие върху основните права, и с начина и мерките за осигуряване на по-голяма прозрачност. Също така финансовият сектор, секторът на здравеопазването и секторът на социалното осигуряване следва да се разгледат по-обстойно, както и да бъдат по-ясно определени критериите за приоритетност, механизмите за оценка и разглеждане на жалбите, инструментите за формално установяване на нарушения, средствата за подобряване на работата на националните съдилища и други допълнителни инструменти.

1.8 Накрая, ЕИСК счита, че Комисията е пропуснала някои съществени аспекти, и отправя искане същите да бъдат надлежно разглеждани и изрично включени. Такъв е случаят по-специално с показателите и параметрите за стандартизиране на качеството на правните текстове, конкретните мерки за опростяване на законодателството, необяснимата липса на ясен избор на

инструмента „регламент“, по-специално за постигането на пълно хармонизиране в областта на доизграждането на вътрешния пазар, непростимия пропуск на опция за доброволни схеми или на ролята на самостоятелното и съвместното регулиране, изненадващия пропуск да се спомене изключително важната работа, извършена в рамките на общата референтна рамка (ОРР), както и обсъжданите предложения за по-голямо хармонизиране на европейското договорно право.

1.9 ЕИСК счита, че съобщението показва най-много слабости по отношение на ефективното прилагане на правото на Общността, и затова призовава Комисията да разгледа задълбочено основните причини за всеобщото непълно прилагане на правото на Общността, които всяка година фигурират в докладите за това прилагане, а също така да обърне дължимото внимание на значителния принос и многобройните препоръки на ЕИСК, които се съдържат в различни негови становища, и да извърши систематично проучване на необходимите мерки за радикална промяна на настоящото положение.

2. Въведение: понятие и предистория

2.1 Съгласно разглежданото съобщение, под „разумно регулиране“ следва да се разбира регулиране,

— което обхваща целия цикъл на политиката, от замислянето на даден законодателен акт до въвеждането му в националното законодателство, неговото прилагане, оценка и преразглеждане;

— което остава споделена отговорност на държавите-членки и европейските институции;

— при което мнението на най-засегнатите от него страни има основно значение, като трябва да се засили участието на гражданите и заинтересованите страни.

2.2 Според Комисията, в съответствие с многократно заявеното и настоятелно подчертаното от нейния представител в рамките на заседанията, проведени във връзка с изготвянето на настоящото становище, става въпрос за документ от чисто политическо, а не техническо естество, поради което би било безсмислено в него да се търси истинско определение на понятието „разумно регулиране“.

2.3 Въпреки това настоящата инициатива за „разумно регулиране“ се явява наследник на практиката „по-добро законотворчество“, на която институциите на ЕС като цяло и по-специално Комисията посветиха значителна част от своята работа през последните 10 години и постигнаха забележителен успех; ЕИСК, който винаги е подкрепял и поощрявал тази практика, признава това ясно в няколко становища⁽¹⁾.

3. Общи бележки

3.1 Правото на Общността в сегашния си вид и в своята цялост изисква задълбочено разглеждане на неговото замисляне, изготвяне, въвеждане в националните законодателства и прилагане; по същия начин следва да се подходи и към неговото преразглеждане и опростяване.

3.2 ЕИСК счита, че темата изисква широко обсъждане, към което да бъде привлечено гражданското общество, не само защото последствията от законодателството на Общността оказват своето въздействие именно върху него, но и защото неговото участие може даде решаващ принос за желаното подобряване на съществуващата регулаторна рамка.

3.3 От тази гледна точка съобщението не е на необходимото ниво, независимо че става въпрос за документ от чисто политическо естество. То съдържа предостатъчно добри предложения и намерения, но не предвижда конкретни мерки и ефикасни инструменти.

3.4 Като цяло може да се каже, че тъй като става въпрос за документ от чисто политическо естество, е необходимо той да бъде допълнен от реална програма, в която да се посочат целите, да се конкретизират мерките, да се определят инструментите и да се оценят въздействията. В тази програма следва да се определят възможните варианти и да се установи съотношението разходи/ползи.

3.5 ЕИСК оценява много високо анализа, на който се основава съобщението, и целите, които то поставя. Освен поради факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество, Комитетът не разбира причината за замяна на понятието „по-добро законотворчество“ с „разумно регулиране“.

3.6 В този смисъл намираме за целесъобразно повторното потвърждаване на позициите, които ЕИСК отстоява в тази област:

- а) по-стриктно прилагане на принципите на „по-доброто законотворчество“;
- б) прозрачност на всички равнища на изготвяне на законодателството;
- в) по-добър подбор на правните инструменти, включвайки механизми за самостоятелно и съвместно регулиране;
- г) разработване на система за по-систематично проследяване в контекста на въвеждането на директивите в националните законодателства;
- д) важно е да не се забравят новата роля и засилените правомощия на националните парламенти в Договора от Лисабон;
- е) също така е важно да се предвиди по-честото използване от страна на Комисията на нейните тълкувателни съобщения;
- ж) необходими са също така по-големи усилия за опростяване и кодифициране на законодателството.

4. Специфични бележки

А. Положителни елементи

4.1 При специфичните бележки изпъкват няколко положителни аспекта на съобщението, които ЕИСК приветства и подкрепя.

⁽¹⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 107 и ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 26.

4.2 Такова е преди всичко предложението да се засили проверката на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и да се подобри качеството на правните текстове, а именно чрез по-голяма точност в оценките на въздействието.

4.3 Такива са и намеренията за продължаване на програмите за опростяване на законодателството и намаляване на ненужната административна тежест с поне 25 %.

4.4 Това се отнася и за идеята за по-стратегическо и интегрирано последващо оценяване, при което да се взема предвид не само съществуващата нормативна рамка, но също така и значимите икономически, социални и екологични последици, и да не се провежда изолирано за всяка отделна законодателна инициатива.

4.5 Специална похвала заслужават всички инициативи, насочени към това да накарат държавите-членки да поемат своята отговорност в законодателния процес, като бъдат привлечени националните парламенти, в рамките на новите правомощия, предоставени им от ДФЕС, в изготвянето на правните текстове, по-специално по отношение на разпоредбите, изложени в членове от 8 до 13.

4.6 Затова приветства готовността на Комисията не само да предоставя подкрепа на различните органи на държавите-членки, участващи във въвеждането в националните законодателства на достиженията на правото на Общността и тяхното прилагане, а също и да осигури участието на гражданите и други заинтересовани страни в обсъжданията, които следва да се провеждат във всяка държава-членка в процеса на подготовка на правните актове на Общността, както и при тяхното въвеждане и съгласуване с националните правни системи.

4.7 Особено приветства решимостта на Комисията да опрости процедурите при нарушение и да определи приоритети, без да забравя ролята на мрежата SOLVIT, която се нуждае от нов тласък, по-широко разпространение и по-голям авторитет сред заинтересованите страни.

4.8 Специално се приветства увеличаването на периода за обществени консултации от 8 на 12 седмици „за допълнително засилване на участието на гражданите и на заинтересованите страни“. Според ЕИСК тази мярка не може да бъде отделена от съдържанието на член 11 от Договора от Лисабон като принос в постигането на демокрацията на участието в рамките на ЕС.

Б. Възможни подобрения

4.9 ЕИСК разбира причините, които карат Комисията да смята, че контролът върху оценката на въздействието трябва да продължи да се извършва от вътрешния комитет, който отговаря за това. Въпреки това той не може да остане безразличен към аргументите на онези, които в рамките на обществената консултация предложиха този контрол да започне да се извършва от независим външен орган. Като алтернатива може да бъде създадена вътрешна институция с представители от всички държави-членки. Във всеки случай мандатът на Комитета за оценка на въздействието следва да бъде укрепен чрез задължението да изисква извършването на оценки на въздействието. Също така Комитетът за оценка на въздействието

няма право да спира приемането на доклада за оценка на въздействието на законодателно предложение, което *de facto* е свързано с него, ако анализът му установи сериозни недостатъци в извършената проучвателна работа. Тези теми следва да бъдат разисквани по-задълбочено, предвид факта, че както Комисията признава, става въпрос за „ключов елемент в тази система“.

4.10 Освен това в неотдавнашен доклад на Европейската сметна палата се съдържа заключението, че Европейската комисия не счита за необходимо да се консултира по проектооценките на въздействието, независимо от често повтаряните искания на заинтересованите страни. Консултациите по проектодокладите за оценка на въздействието биха помогнали за по-добро отразяване на позициите на заинтересованите страни, като по този начин ще се гарантира предаването на „най-добър продукт“ за съвместния законодателен процес с участието на Съвета на министрите и Европейския парламент.

4.11 В същия доклад на Сметната палата е посочено ясно, че една от основните слабости в системата на ЕС за оценка на въздействието е липсата на систематичен анализ от страна на Европейския парламент и Съвета на въздействието на измененията, внесени от тях самите. ЕИСК приканва Съвета и Европейския парламент да съставят и публикуват разбираеми за читателя резюмета на своите оценки на въздействието и да спазват междуинституционалното споразумение⁽²⁾.

4.12 От съобщението не става ясно кои параметри могат да бъдат използвани при желаните оценки на въздействието⁽³⁾.

4.13 По отношение на по-голямата прозрачност на системата, Комисията следва да обяви по какъв начин и с какви нови средства смята да постигне това.

4.14 По отношение на оценката на въздействие върху основните права, би било от полза Комисията да конкретизира по какъв начин и с какви средства възнамерява да я извърши.

4.15 Предвид това, че настоящата финансова и икономическа криза е в основата на едно проглеждане за необходимостта да се преосмисли ролята на регулацията и регулирането на пазарните фактори, считаме, че към новата процедура „разумно регулиране“ трябва да се подходи по сектори, а сред секторите, на които да се отдели специално внимание в съобщението, следва да бъдат финансовият сектор, секторът на здравеопазването и секторът на социалното осигуряване.

4.16 По отношение на упражняването на техните права в областта на нарушенията, по-специално „мерките за вътрешна организация, необходими за ефективното и безпристрастно изпълнение на тяхната мисия в съответствие с Договора“⁽⁴⁾, предлага Комисията да изложи в подробности критериите за приоритетност, механизмите за оценка и разглеждане на жалбите, специфичните инструменти за формално установяване на нарушения, средствата за подобряване на работата на националните съдилища и други допълнителни инструменти (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, алтернативни и извънсъдебни средства).

⁽²⁾ ОВ С 321 от 31.12.2003, стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 44 от 11.2.2011 г., стр. 23.

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 окончателен.

В. Пропуски

4.17 По отношение на подобряване на качеството на правните текстове, няма посочени показатели и параметри за неговото стандартизиране.

4.18 По отношение на опростяването на законодателството, не се споменават конкретни мерки, които изглеждат очевидни, като:

— усилия за действително и цялостно кодифициране, а не просто компилация от текстове;

— публикуване на пълните текстове, след като са прегледани и изменени, вместо просто на „колаж“ и препратки към членове от различни правни актове.

4.19 Липсва ясен избор на инструмента „регламент“ вместо използването на директиви, въпреки че тази насока е включена в стратегията „Европа 2020“.

4.20 Не е направена никаква връзка със значителната работа, извършена по ОРР и неотдашните предложения на Комисията за по-голямо съответствие в европейското договорно право ⁽⁵⁾, които в момента се обсъждат.

4.21 Не се споменава необходимостта от систематично разглеждане на опцията „28-и режим“ в рамките на инициативите „по-добро законотворчество“ ⁽⁶⁾.

4.22 Също така е учудващо, че не се споменава нито дума за ролята на самостоятелното и съвместното регулиране и за необходимото предварително установяване на това какво може да бъде решено по-добре с помощта на актове с незадължителна юридическа сила („soft law“) вместо да се прибегва до регулиране.

4.23 Най-слабата част на Съобщението се отнася до прилагането на правото на Общността. По този въпрос ЕИСК би искал да насочи вниманието към своите становища по този въпрос ⁽⁷⁾ и към заключенията от проведената наскоро конференция на белгийското председателство, посветена на тази тема ⁽⁸⁾.

4.24 От особено значение в този смисъл е докладът на Комисията относно прилагането на правото на Общността от 1.10.2010 г. ⁽⁹⁾, където въпреки слабото подобрение спрямо

⁽⁵⁾ Зелена книга относно възможните политики за постигане на напредък в създаването на европейско договорно право за потребители и предприятия (COM(2010) 348 окончателен).

⁽⁶⁾ Вж. становище по собствена инициатива на ЕИСК „28-и режим“ (ОВ С 21, 21.1.2011 г., стр. 26), както и препратките към този метод, поместени в някои важни скорошни доклади, като доклада MONTI „Нова стратегия за единния пазар“ от 9.5.2010 г., доклада Felipe González „Проект Европа 2030“ от 8.5.2010 г. или доклада Lamassoure „Le citoyen et l'application du droit communautaire“ („Гражданинът и прилагането на общностното право“) от 8.6.2008 г.

⁽⁷⁾ ОВ С 24, 31.1.2006 г., стр. 52 и ОВ С 18, 19.1.2011 г., стр. 100.

⁽⁸⁾ Конференция на високо равнище „Европейски ден на прилагането на законодателството за защита на потребителите“ (Брюксел, 22.9.2010 г.).

⁽⁹⁾ COM (2010) 538 окончателен, „27-ми годишен доклад относно мониторинга върху прилагането на правото на Европейския съюз (2009 г.)“.

предходната година все още средният процент на забавяне на въвеждането в националните законодателства е 51 %, а средният срок за разглеждане на процедурите при нарушение – 24 месеца.

4.25 В това отношение Комисията не споменава някои от основните причини за разпространеното непълно прилагане на правото на Общността в държавите-членки, които ЕИСК е посочвал многократно. Това може да се обясни единствено с факта, че става въпрос за документ от чисто политическо естество. Въпреки това, поради своята значимост в рамките на едно по-разумно регулиране, е необходимо да се припомнят:

а) неправилната или непълна интеграция на правилата на Общността в националните правни системи, където много пъти същите биват приемани като нежелателни и противоположни на традициите и практиките и на националните интереси;

б) липсата на политическа воля у националните власти да изпълняват и да налагат изпълнението на правила, считани за „чужди“ на тяхната правна система и национална традиция;

в) постоянната тенденция към правилата на Общността да се добавят нови регулаторни разпоредби, които са излишни, или да се избират само някои части от правилата на Общността („gold-plating“ и „cherry-picking“) до такава степен, че е целесъобразно да се препоръча освен „таблиците на съответствието“, които се споменават в междуинституционалното споразумение ⁽¹⁰⁾ и рамковото споразумение между Комисията и ЕП и които държавите-членки трябва да изготвят, същите да бъдат задължени да посочват изрично кои предписания в техните закони за транспониране представляват случаи на свръхрегулиране;

г) определена недостатъчна специализирана подготовка на националните органи, които позволяват разбирането и прилагането на достиженията на правото на Общността;

д) понякога по-ограниченото специализирано обучение на някои съдии и други действащи лица в съдебната система (адвокати, съдебни служители и др.) в областта на общностното право, което в някои случаи води до погрешно прилагане или до неприлагане на правилата, транспонирани в националните законодателства, и до прилагането на „успоредни“ правила от националното право;

е) необходимостта от разширяване на обхвата на мерките за административно сътрудничество по такъв начин, че да бъдат включени организациите на гражданското общество, в частност сдруженията за защита на потребителите;

ж) липсата на прогнози и хармонизиране на наказателното право, което е оставено в ръцете на държавите-членки.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 321, 31.12.2003 г., стр. 1.

4.26 Комисията следва също така да насочи приоритетно своята работа към информирането и обучението на националните публични органи, по-специално на онези с повече преки отговорности по отношение на прилагането на правото на Общността в държавите-членки. В тази област следва да се засили информирането и обучението на съдиите и другите магистрати като цяло, чието задължение е окончателното тълкуване и прилагане на правото в конкретните спорни случаи.

Брюксел, 15 юни 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
