

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

510. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ EHSV VE DNECH 16. A 17. ZÁŘÍ 2015

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Zpravodaj: Bernd DITTMANN

Dne 1. června 2015 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU

(COM(2015) 215 final).

Podvýbor „Zlepšování právní úpravy“, který byl zřízen podle článku 19 jednacího řádu a pověřen přípravou práce, přijal návrh stanoviska jednomyslně dne 2. září 2015.

Na 510. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. září 2015 (jednání dne 16. září), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 174 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1. Zavedení lepších a inteligentních právních předpisů je společným úkolem všech evropských orgánů i členských států a jeho prvořadým cílem je zvýšit kvalitu evropského zákonodárství pro blaho občanů, podniků, spotřebitelů a zaměstnanců. Lepší právní úprava nemůže ovšem nahradit politická rozhodnutí. Zlepšování právních předpisů je proces postupného zdokonalování, takže ačkoli mnohého bylo již dosaženo, možnosti dalšího zlepšování jsou stále široké.

1.2. EHSV se tématem lepší právní úpravy v celé její šíři dlouhodobě zabývá, jak názorně dokládá shrnutí nejvýznamnějších stanovisek Výboru k tomuto tématu ⁽¹⁾. Cítí proto velkou odpovědnost za podporu a přijetí evropského práva a lepší právní úpravy v občanské společnosti.

1.3. EHSV konstatuje, že není dostatečně zohledňována role a funkce, která mu je v souladu se Smlouvami EU a ujednáními o spolupráci s Evropskou komisí a Evropským parlamentem (EP) v souvislosti s agendou pro lepší právní úpravu svěřena. Žádá, aby byly poradní instituce EU přičleněny k interinstitucionální dohodě.

1.4. EHSV podporuje co nejširší zapojení zúčastněných stran prostřednictvím konzultací v průběhu celého životního cyklu politických opatření a odkazuje na stanovisko EHSV k hodnocení pokynů ke konzultacím. Rád by zdůraznil, že za hlavní a zlepšení vyžadující aspekty zlepšování právní úpravy považuje volbu správné cílové skupiny a zohlednění reprezentativnosti zúčastněných subjektů.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Při výběru odborníků pro regulační kontrolní výbor, platformu REFIT i pro všechny ostatní subjekty, při slyšeních, seminářích a v dalších situacích musí být podle názoru EHSV zajištěna co největší nezávislost, nestrannost a transparentnost.

1.6. EHSV žádá, aby byly do interinstitucionální dohody začleněny samoregulace a společná regulace, jež je nutné při řešení politických otázek zohledňovat za stejných podmínek jako regulační opatření.

1.7. EHSV žádá, aby se neformální třístranná jednání omezila jen na mimořádné nouzové případy a aby převážná většina legislativy byla výsledkem normálního zákonodárského postupu.

1.8. EHSV naléhavě vyzývá Komisi, aby věnovala větší pozornost nedostatkům, k nimž dochází při provádění a uplatňování práva EU v členských státech, a žádá, aby se využívala nařízení místo směrnic.

2. Agenda pro zlepšování právní úpravy – základní hodnocení

2.1. EHSV je přesvědčen, že opatření a nástroje pro zlepšování právních předpisů by měly přispívat ke zvyšování kvality a zefektivňování evropských právních předpisů, vytvářejí jednoduché, srozumitelné a vzájemně soudržné právní úpravy, které přispívají k plnění cílů vytyčených ve Smlouvách EU, a zejména k upevnování a dotváření evropského vnitřního trhu, a představují přidanou hodnotu pro občany, podniky, spotřebitele i zaměstnance v celé Evropě.

2.2. Evropa tvoří jeden společný prostor práva, v němž musí být zaručen dobře koncipovaný, spolehlivý a proveditelný právní rámec. Koncepce lepší právní úpravy, která se zaměřuje jak na opatření přijímaná *ex ante* na úrovni EU, tak na následné provádění a uplatňování práva EU v členských státech a která stanovuje opatření pro zlepšování právních předpisů zahrnující celý životní cyklus⁽²⁾ právního aktu, se tak stává cenným přínosem pro evropskou integraci i pro občany, který nespočívá jen v zavádění nových technokratických postupů a nástrojů, ale i v zapojení všech evropských orgánů a členských států do vytváření kultury usilující o co nejlepší právní úpravu.

2.3. Komise prezentuje své sdělení a s ním související dokumenty jako nový začátek. Návrhy lze bezesporu označit za ctižádostivé. Výbor by nicméně rád poznamenal, že lepší právní úprava není žádné nové téma. Je to naopak téma, o němž se diskutuje a na němž se pracuje již řadu let. Dosažená zlepšení tak přispěla k tomu, že právo EU je v zásadě kvalitnější, z čehož mají prospěch občané, podniky, spotřebitelé i zaměstnanci v celé Evropě. EHSV je toho názoru, že ve srovnání s vnitrostátními zákonodárskými orgány či v mezinárodním měřítku fungují mechanismy a postupy zavedené na úrovni EU natolik dobře, aby mohly zajistit vysokou kvalitu legislativy⁽³⁾. Tato zpráva nicméně ukazuje, že stále ještě existují možnosti dalšího zlepšování. EHSV ovšem uznává, že díky zlepšování právních předpisů toho bylo již mnoho vykonáno a také dosaženo.

2.4. V souvislosti s narůstající kritikou koncepce zlepšování právní úpravy EHSV zdůrazňuje, že otázkou není podle jeho názoru to, zda na úrovni EU regulovat „více“ nebo „méně“, nebo jestli určité politické oblasti deregulovat či je v zájmu jiných priorit upozadit, a zpochybnit tak hodnoty, které EU považuje za důležité: sociální ochranu, ochranu životního prostředí a základní práva⁽⁴⁾. Lepší právní úprava je v první řadě určitý prostředek, který by měl umožnit skutečně efektivní uskutečňování politických cílů na základě průkazných faktů, se zřetelem k výše uvedeným hodnotám, bez omezování environmentálních či spotřebitelských práv či sociálního standardu a bez zřizování orgánů, které by vedlo ke kompetenčním změnám v institucionální struktuře. Lepší právní úprava nemůže a nesmí nahradit politické rozhodování.

⁽²⁾ Životní cyklus zahrnuje vznik iniciativy na půdě Komise od její přípravné fáze přes fázi vytváření návrhu k jeho přijetí ze strany Komise, dále zahrnuje legislativní proces, vstup právního aktu v platnost, jeho provedení a uplatňování v členských státech, Komisí prováděné hodnocení, přezkum v rámci Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) a případnou aktualizaci, přepracování, zrušení a předložení nového návrhu.

⁽³⁾ Zpráva Evropského účetního dvora za rok 2010: Systém Komise představuje v rámci EU a v mezinárodním měřítku nejlepší postupy, pokud jde o transparentnost a ucelenost.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. EHSV se aktivně podílí na činnosti v oblasti demokratického způsobu vytváření právních předpisů EU a jejich provádění. EHSV se tématem zlepšování právních předpisů již několik let obsáhle zabývá a vypracoval řadu stanovisek, která obsahují konkrétní doporučení k dalšímu rozvíjení této koncepce. Seznam těchto doporučení je k dispozici ⁽⁵⁾ a má sloužit jako podnět a soubor myšlenek a námětů k dalšímu zlepšování agendy pro lepší právní úpravu. Je dokladem toho, že EHSV má za podporu a přijetí cílů lepší právní úpravy v občanské společnosti zvláštní odpovědnost. Výbor je i nyní připraven přispět k transparentní, demokratické a vzájemně soudržné lepší právní úpravě.

2.6. EHSV lituje toho, že uvedené sdělení Komise i celý soubor opatření pro lepší právní úpravu pouze nedostatečně zohledňují roli, funkci a reprezentativnost, jež Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru vyhrazení Smlouvy, a opomíjejí tak možnosti, které nabízí využití odborných a věcných znalostí jeho členů a náležitě zohlednění úlohy EHSV. EHSV je do agendy pro lepší právní úpravu zapojen pouze v rámci platformy Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT), tedy v oblasti *ex post*, což jen v nedostatečné míře odpovídá jeho úkolům a odpovědnosti za posilování demokratické legitimacy a efektivity orgánů.

2.7. EHSV proto požaduje, aby byl v rámci agendy pro lepší právní úpravu náležitě zohledněn. Tato zpráva obsahuje návrhy, jakým způsobem a v jakých oblastech by měl být EHSV do této agendy zapojen.

3. Interinstitucionální dohoda – na cestě ke společné kultuře zlepšování právních předpisů

3.1. Ve svém sdělení se Komise zabývá mj. i opatřeními plánovanými v interinstitucionální dohodě. EHSV považuje návrh interinstitucionální dohody za jeden z klíčových prvků agendy pro zlepšování právní úpravy. Komisi je třeba podpořit v její snaze o trvalé rozvíjení snah zaměřených na zlepšování právní úpravy se zapojením celé občanské společnosti. To ovšem vyžaduje zejména podporu ze strany zákonodárných orgánů, tj. Rady a EP. Návrh interinstitucionální dohody je ambiciózní a s úspěchem se může setkat jen za předpokladu, že všechny orgány se jednoznačně přihlásí k cílům a náplni agendy pro zlepšování právní úpravy a že návrhy obsažené v této dohodě budou důsledně uskutečňovány se zřetelem ke smlouvám EU. Ztroskotání jednání by znamenalo velký krok zpět, do doby ještě před závazky interinstitucionální dohody z roku 2003.

3.2. Třebaže EP roli a význam EHSV uznává ⁽⁶⁾, nikde se tato interinstitucionální dohoda nezabývá ani Evropským hospodářským a sociálním výborem či Výborem regionů, ani rolí a funkcí, které jim přisuzují Smlouvy. To je nepřijatelné.

3.3. Bude-li EHSV včas konzultován Komisí, je připraven podporovat instituce EU v opatřeních lepší právní úpravy, rozvíjet nové myšlenky, v rámci svých pravomocí v široké míře zaujímat postoje k plánovaným projektům, zajišťovat jejich vysokou kvalitu a případně sledovat iniciativy EU nebo ve zvláštních případech pracovat jako kontrolní grémium pro plánované iniciativy.

3.4. EHSV proto žádá, aby k této interinstitucionální dohodě byly přičleněny oba poradní orgány EU, a to s ohledem na opatření pro zlepšování právní úpravy, která jim byla svěřena ve Smlouvách EU a v ujednáních o spolupráci s Komisí a EP.

3.5. Hodnocení konkrétního věcného obsahu této interinstitucionální dohody provádí po jejím schválení ve stanovisku z vlastní iniciativy Rada a EP.

4. Hodnocení sdělení o agendě pro zlepšování právní úpravy

4.1. Změna fungování na evropské úrovni

4.1.1. Svým novým vnitřním uspořádáním, zaměřením svých opatření na hlavní politické směry, vypracováním vnitřně soudržného pracovního programu na úrovni EU a posílením součinnosti s dalšími orgány chce Komise docílit lepších regulačních úprav a lepších výsledků.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Zpráva o programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): Současný stav a výhled do budoucnosti (2014/2150 (INI)); zpravodajka: Sylvia Yvonne Kaufmann, bod 19.

4.1.2. EHSV vítá skutečnost, že Komise v souvislosti s přípravou ročního pracovního programu a víceletým programovým plánováním navázala strukturovanou výměnu s Radou a EP, a že v souladu s dohodou o spolupráci před uveřejněním ročního pracovního programu konzultuje EHSV. Tato výměna by měla probíhat po celou dobu plánovacího cyklu a měla by přinést určitý synergický efekt, který by měl vznikat díky pravidelnému dialogu EHSV s EP, Komisí a Radou a díky tomu, že bude možné cíleně sledovat opatření prováděná v rámci pracovního programu i po jejich schválení a zlepšovat obecnou spolupráci. EHSV vyzývá k tomu, aby při plánování nových iniciativ a priorit byly zohledňovány stávající strategie a integrační plány (jako je např. strategie Evropa 2020, roční program růstu a evropský semestr/doporučení pro jednotlivé země) a poskytovány podrobné informace o tom, jak plánovaná opatření zapadají do rámce existujících strategií a jak odrážejí jejich cíle. Bude tak možné vyhnout se tomu, aby se určité politické oblasti a cíle nadřazovaly nebo podřazovaly stávajícím strategiím.

4.2. *Lepší konzultace, větší otevřenost a transparentnost*

4.2.1. Komise plánuje, že bude zvát zúčastněné strany k účasti na konzultacích, které budou probíhat v průběhu celého životního cyklu politického opatření. Se zúčastněnými stranami by měly být konzultovány plány, posuzování dopadů v počáteční fázi, právní akty schvalované kolegiem komisařů, hodnocení prováděná *ex post* a kontroly účelnosti, jakož i návrhy aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Právní akty by měly být také lépe odůvodňovány.

4.2.2. Cílem, který EHSV rozhodně vítá, je předsevzetí zvyšovat transparentnost a posilovat zapojení zúčastněných stran v průběhu celého životního cyklu právního aktu. EHSV poukázal na význam intenzivních konzultací všech zúčastněných stran neustále⁽⁷⁾, neboť obeznamenost s celou šíří jejich názorů může přispět k vyšší kvalitě a větší přiměřenosti legislativy, protože umožňuje nalézt střední cestu mezi snahou o dosažení politických cílů na straně jedné a zajištěním zjednodušení administrativy na straně druhé. Lepší konzultace umožňují ostřejší vidění problémů a lepší uplatňování právních předpisů⁽⁸⁾.

4.2.3. První návrhy na zlepšení možností konzultací se zúčastněnými stranami předložil EHSV v červenci 2015 ve svém stanovisku k hodnocení konzultací Evropské komise se zúčastněnými stranami⁽⁹⁾ a na něj se také v mnoha bodech tohoto stanoviska odkazuje. EHSV v tomto ohledu uznává, že hlavní směry politiky obsahují vesměs dobrá opatření, která umožní vedení kvalitativně přínosných konzultací. Jak se ale zřetelně ukázalo ve výše uvedeném stanovisku, stále ještě existuje množství případů (i aktuálních), kdy příslušné útvary Komise nové hlavní směry politiky neuplatňují důsledným způsobem. EHSV proto žádá, aby uplatňování hlavních směrů politiky bylo v Komisi stanoveno jako závazné měřítko kvality konzultací se zúčastněnými stranami.

4.2.4. Řádné určení cílové skupiny konzultace je nezbytné pro získání potřebných informací. EHSV by se mohl v rámci svých pravomocí a ve spolupráci se všemi příslušnými organizacemi a Komisí pomoci s určením reprezentativních organizací v rámci stanovených cílových skupin⁽¹⁰⁾. EHSV považuje za nezbytné, aby byla na základě posílení mechanismů pro konzultace se zúčastněnými stranami zajištěna transparentnost výběru expertů, kteří mají zasedat v komisích, účastnit se konferencí, pracovních seminářů atd. Zároveň je nutno brát v úvahu reprezentativnost zúčastněných stran a mít předem stanovená kvalitativní a kvantitativní pravidla pro vážení, která se budou používat při hodnocení výsledků a která budou zohledňovat především to, zda se jedná o reakci jednotlivce nebo reprezentativní organizace občanské společnosti. Zpětné vazby ze strany organizací by měly mít úměrně větší váhu.

4.2.5. Kvalita dotazů (často sugestivních), jejich výběr i mechanismy Komise pro získávání zpětné vazby mají namnoze velké rezervy⁽¹¹⁾. EHSV v tomto směru předložil rozsáhlé návrhy, jak by bylo možné tyto nedostatky odstranit⁽¹²⁾. EHSV by mohl mít při sestavování dotazníků ke konzultacím vliv na volbu otázek, ať už tím, že by přispíval k formulaci některých otázek, nebo tím, že by pravidelně fungoval jako „kontrolní grémium“, které by přezkoumávalo, zda jsou otázky relevantní. Pokud by EHSV připadl úkol sledovat průběh konzultací a dohlížet na něj a pokud by za tím účelem zřídil monitorovací středisko⁽¹³⁾, mohl by tím náležitě přispět ke zvyšování kvality konzultací.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 48, 15.2.2011, s. 48.

⁽⁸⁾ Stanovisko EHSV k tématu Hodnocení konzultací Evropské komise se zúčastněnými stranami (Úř. věst. C 383, 17.11.2015, s. 57).

⁽⁹⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

⁽¹⁰⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

⁽¹¹⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

⁽¹²⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

⁽¹³⁾ Viz poznámka pod čarou 8.

4.2.6. Důležité je rovněž stanovit přiměřené konzultační lhůty. Tyto lhůty by neměly regulační proces zbytečně prodlužovat, na druhé straně však nelze ani počítat s tím, že při stanovení čtyř-, osmi- či dvanáctidenních lhůt na konzultaci složitějších nebo technicky velmi náročných iniciativ bude možné získat použitelnou zpětnou vazbu. Zúčastněné strany by se mohly na konzultace lépe připravit, kdyby existoval strukturovaný a průběžně aktualizovaný plán konzultací (v plánech Komise) a kdyby byly oznamovány jejich cíle včetně spolehlivých údajů o termínech.

4.2.7. V zájmu dalšího zvýšení transparentnosti a přehlednosti ve prospěch zúčastněných stran vybízí EHSV k tomu, aby na ústředních internetových stránkách Komise věnovaných konzultacím⁽¹⁴⁾ byly evidovány a přehledným způsobem prezentovány všechny probíhající konzultace pořádané orgány EU i všemi evropskými agenturami a následně zřízenými institucemi⁽¹⁵⁾ a rovněž všechny konzultace týkající se aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů a aby se v rámci celkové komunikační strategie zvyšovala v celé Evropě informovanost o těchto konzultacích.

4.2.8. Vítány jsou zejména konzultace k aktům v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU) a k prováděcím aktům (článek 291 SFEU). Předmětem časté a oprávněné kritiky je chybějící transparentnost, zjevná právní nejistota a nedostatečná politická kontrola dřívějšího systému konzultací nižších právních aktů⁽¹⁶⁾. EHSV vybízí rovněž k vytvoření samostatného rejstříku aktů v přenesené pravomoci, který by byl obdobou rejstříku postupů projednávání ve výborech. Používání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů musí být úzce ohraničeno a samostatně zdůvodněno. Opatření přijímaná na nižší úrovni se musí důsledně řídit základním právním aktem. Politická rozhodnutí nesmí být na úrovni aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů oslabována.

4.2.9. Dále je třeba zajistit, aby se konzultace týkající se aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů ani jejich obsah nepřekrývaly s konzultacemi k hlavním směrům politiky agentur EU a s jejich obsahem.

4.2.10. Zásadně je třeba rozlišovat mezi konzultacemi se sociálními partnery – podle postupů pro sociální dialog stanovených ve Smlouvách EU (články 154 a 155 SFEU) – a veřejnými konzultacemi všech dotčených subjektů z řad občanské společnosti podle čl. 11 odst. 3 SEU. Jedny i druhé mají svou specifickou funkci a svou vlastní, navzájem odlišnou legitimitu.

4.2.11. Komentáře obsažené v „sadě nástrojů“ pro zlepšování právní úpravy sice poukazují na to, že konzultace se sociálními partnery nesplňují minimální standardy konzultací, a tudíž ani pravidla pro veřejné konzultace, EHSV by chtěl nicméně jasně říci, že předmětné sdělení si v žádném případě nelze brát jako záminku k tomu, aby konzultace evropských sociálních partnerů či případně výsledky jednání v rámci těchto konzultací uskutečněných podléhaly kontrole *ex ante* nebo *ex post*, která by probíhala formou veřejných konzultací. Sociální dialog je samostatný postup zakotvený v SFEU⁽¹⁷⁾, který musí být respektován. Veřejné konzultace se tudíž nemohou stát náhradou konzultací se sociálními partnery⁽¹⁸⁾. V souladu s článkem 155 SFEU musí být zajištěno plnění ustanovení, která jsou výsledkem dohod se sociálními partnery⁽¹⁹⁾.

4.3. Lepší nástroje pro lepší řešení

4.3.1. V budoucích opatřeních chce Komise uplatňovat nové integrované hlavní směry politiky zlepšování právní úpravy⁽²⁰⁾ a zavazuje se, že bude zkoumat rovněž nelegislativní možnosti, jako je koregulace a samoregulace. Zvláštní pozornost věnuje zásadě „zelenou malým a středním podnikům“, testu dopadů na malé a střední podniky a možnostem osvobození mikropodniků od některých povinností vyplývajících z evropských cílů.

4.3.2. EHSV vítá skutečnost, že hlavní směry politiky zlepšování právní úpravy byly zpřesněny, přepracovány a ve svém konsolidovaném znění doplněny i o bohatší „sadu nástrojů“. Podle názoru EHSV se tyto nástroje mohou stát značným přínosem ke zlepšení právní úpravy díky jejich jednotné prezentaci v rámci jednoho dokumentu představovat širokou podporu a vést k důslednému uplatňování ze strany pracovníků Komise. Generální sekretariát by měl zajistit, aby je uplatňovaly všechny útvary Komise.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_cs.htm

⁽¹⁵⁾ Zejména například evropské orgány dohledu Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) a Evropský orgán pro bankovnictví (EBA).

⁽¹⁶⁾ Stanovisko EHSV k tématu Akty v přenesené pravomoci (viz strana 145 v tomto čísle Úředního věstníku).

⁽¹⁷⁾ Čl. 154 odst. 2 a 3 SFEU.

⁽¹⁸⁾ Taktéž ve zprávě Výboru EP pro právní záležitosti o programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): Současný stav a výhled do budoucnosti. (2014/2150(INI)), bod 10.

⁽¹⁹⁾ Negativní příklad: Hairdressing Agreement.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Komise zdůrazňuje, že pokyny pro zlepšování právní úpravy zajistí, že „zachování konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje EU zůstane prioritou ve všem, co činíme“⁽²¹⁾. EU by ve svém jednání měla najít rovnováhu mezi svými zastřešujícími cíli a podporou konkurenceschopnosti. EHSV žádá, aby každý legislativní i nelegislativní návrh procházel účinným a důsledným prověřením v souladu s cíli, které stanoví článek 3 SEU, a aby byl prováděn pravidelný „test dopadů na konkurenceschopnost“.

4.3.4. EHSV již dlouhou dobu vyzývá k tomu, aby byly postupy transparentnější a aby vždy byly vyváženější způsobem zohledňovány ekonomické, sociální, environmentální a spotřebitelské argumenty⁽²²⁾. To by mělo být v každém posouzení dopadů předmětem důsledného přezkumu. EHSV by v rámci svých pravomocí mohl přispívat k vyváženému hodnocení těchto nástrojů a postupů.

4.3.5. Právní předpisy by měly být vždy vytvářeny tak, aby byly stejným způsobem použitelné na všechny podniky. Je třeba přivítat, že Komise se opět hlásí zejména k zásadě „zelenou malým a středním podnikům“ a k zohledňování zájmů malých a středních podniků (včetně mikropodniků).

4.3.6. Není sporu o tom, že regulace prováděná prostřednictvím právních předpisů, které se vztahují obecně na podniky všech velikostí, je nutná, pro malé podniky a ještě více pak pro mikropodniky bývá však při jejich zakládání i vlastním podnikání častým zdrojem potíží. EHSV zdůrazňuje, že mikropodniky by obecně neměly zůstat stranou. Při vytváření legislativních návrhů by měl být volen spíše přístup umožňující zohlednění jednotlivých případů, který bude vycházet z pečlivého posouzení dopadů⁽²³⁾. Je třeba při něm zohledňovat zájmy mikropodniků a nesmí docházet k omezování právní ochrany zaměstnanců a spotřebitelů.

4.3.7. EHSV vítá vytvoření Výboru pro kontrolu regulace, který vznikl z Výboru pro posuzování dopadů, a žádá, aby byla zajištěna co největší transparentnost, nestrannost a nezávislost jeho expertů. Přijímání externích odborníků je krok správným směrem. Zaprvé je tak možné zajistit větší nestrannost tohoto grémia, zadruhé lze očekávat, že rozšíření oblasti jeho působnosti, kam nyní patří i hodnocení a kontroly účelnosti, zvýší ve svém důsledku vzájemnou soudržnost analýz dopadů a součinnost při jejich provádění. Cílem však musí zůstat zřízení jednotného nezávislého grémia pro hodnocení dopadů, které bude pracovat pro všechny orgány EU a udržovat výměnu se zavedenými poradními institucemi, Evropským hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Toto nezávislé grémium by se mělo opírat o práci externích odborníků, mít externího předsedu a prověřovat návrhy Komise⁽²⁴⁾. Komise by měla jasně sdělit, že jejím cílem je nezávislé grémium složené z externích odborníků a že současné složení je třeba chápat jen jako další mezikrok vedoucím tímto směrem. Tímto způsobem by bylo možné docílit patřičné transparentnosti a odbornosti a předejít tomu, aby zákonodárství EU bylo výsledkem prosazování zájmů.

4.3.8. EHSV ve svých studiích⁽²⁵⁾ a stanoviscích⁽²⁶⁾ poukázalo na význam samoregulace a koregulace a jejich zvláštní charakter, pro které je lze považovat za případ „horizontální subsidiarity“⁽²⁷⁾. Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2003 obsahuje samostatnou kapitolu na toto téma. EHSV se domnívá, že v některých případech mohou samoregulace nebo společná regulace představovat účinný či doplňkový způsob prevence, který je užitečný pro zákonodárskou činnost, pokud budou patřičně zasazené do kontextu širokého legislativního rámce, jenž bude jednoznačně a dobře vymezený a bude podléhat mimo jiné zásadám transparentnosti, reprezentativnosti, nezávislosti, účinnosti a odpovědnosti⁽²⁸⁾.

4.3.9. Větší míra transparentnosti, kterou by mělo přinést uplatňování opatření pro zlepšování právních úpravy, je potřebná především s ohledem na velmi časté využívání možnosti neformálních třístranných jednání⁽²⁹⁾. Dosáhnout by jí bylo možné tím, že by se výsledky každého třístranného jednání a výstupu třístranných rozhovorů před jejich přijetím v Radě a EP zveřejnily. Jakkoli je třeba uznat, že zákonodárský proces by se měl využíváním možnosti třístranných jednání celkově urychlit, vězí právě zde příčina hlavního problému současné zákonodárské praxe, kdy je zcela běžné, že členské státy v Radě spojují různé právní akty dohromady a vytvářejí z nich tzv. jednacích balíčky, aby získaly většinu pro tu či onu jednotlivou směrnici. Až příliš často je takový postup netransparentní a probíhá pod velkým časovým tlakem, aniž by do něj mohli v dostatečné míře zasahovat odborníci z členských států, EP či Komise a aniž by se v dostatečné míře prověřovaly dopady nejdůležitějších prvků těchto jednacích balíčků. Tato praxe nezůstává bez dopadů na kvalitu a transparentnost legislativy.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, bod 3.1.

⁽²²⁾ Úř. věst. C 230, 14.7.2015, s. 66.

⁽²³⁾ Úř. věst. C 327, 12.11.2013, s. 33.

⁽²⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ Úř. věst. C 291, 4.9.2015, s. 29.

⁽²⁷⁾ Viz poznámka pod čarou 23.

⁽²⁸⁾ Úř. věst. C 230, 14.7.2015, s. 66, bod 5.10.

⁽²⁹⁾ V posledním volebním období EP se to týká 80 % legislativy.

4.3.10. Proto je třeba v rámci postupů zlepšování právní úpravy zajistit, aby se neformální třístranná jednání omezila jen na mimořádné nouzové případy, a aby převážná většina legislativy byla výsledkem normálního zákonodárského postupu. Jedině ten totiž zaručuje plnou demokratickou legitimitu a účast.

4.4. Posílení hodnocení prováděného *ex post*, program REFIT a platforma REFIT

4.4.1. Komise dále navrhuje, aby byl kladen větší důraz na hodnocení, aby posuzování právních aktů probíhalo v průběhu celého jejich „životního cyklu“, aby se program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) více orientoval na cíle, aby byl zapracován do pracovního programu a aby byly prováděny kontroly účelnosti. Zlepšit by se mělo provádění právních předpisů a měla by vzniknout platforma REFIT, kde by byl jedním hlasem zastoupen i EHSV.

4.4.2. EHSV vítá návrh Komise, že by měl být kladen důraz na hodnocení a na to, aby se tohoto procesu účastnily i další orgány EU a občanská společnost. Hodnocení prováděná *ex post*, při nichž se srovnávají stanovené cíle s faktickými výsledky, představují důležité analytické nástroje, a to zvláště s ohledem na to, že závěry, které jsou z těchto analýz na základě modelu životního cyklu právního aktu vyvozeny, se mohou stát samy součástí případného posouzení dopadů za účelem přepracování určitého právního předpisu. Návrh, aby se tohoto procesu v rámci zacílených a veřejných konzultací účastnili zástupci organizací občanské společnosti a zástupci podniků, zaměstnanců a spotřebitelů, kterým jsou příslušné právní akty určeny, nelze než vítat. EHSV poukazuje nicméně na to, že k hodnocení by se mělo přistoupit teprve po uplynutí přiměřeně dlouhé doby, během níž byl právní akt prováděn, aby bylo možné získat a shromáždit potřebné údaje a informace o jeho účinku⁽³⁰⁾.

4.4.3. Začlenění EHSV do tohoto procesu má zásadní význam. Dohody o spolupráci s Komisí a EP s účastí EHSV počítají, a tato spolupráce by navíc mohla vytvářet i synergické efekty v rámci spolupráce s EP. V rámci uvedeného modelu celého životního cyklu právního aktu by tak mělo být zajištěno, že hned na jeho začátku budou zohledňovány vstupy ze strany EHSV. EHSV by v případě potřeby mohl provádět svá vlastní hodnocení, jejich výsledky prezentovat v rámci platformy REFIT za účasti dalších zúčastněných stran, členských států a Komise a tímto způsobem zlepšovat svou spolupráci s institucemi a podávat návrhy na hodnocení pro potřeby programu REFIT. Každoročním zapracováním programu REFIT do pracovního programu Komise na příští rok by byl zajištěn další příspěvek EHSV k programovému plánování.

4.4.4. EHSV vítá snahu Komise o zlepšování postupů a nástrojů programu REFIT. Poukazuje v této souvislosti na svá dřívější stanoviska⁽³¹⁾.

4.4.5. Rušení zastaralých právních aktů je zavedenou praxí, ve které by Komise měla pokračovat. EHSV zásadně podporuje i provádění kontrol účelnosti⁽³²⁾. Všechny uskutečněné, probíhající i plánované kontroly účelnosti by Komise měla uveřejňovat na svých internetových stránkách.

4.4.6. Zřízení platformy REFIT za účasti EHSV je návrh, který výbor rozhodně vítá. Platforma má shromažďovat a analyzovat návrhy na zjednodušení administrativy, které vycházejí z unijních předpisů a jejich provádění a uplatňování v členských státech. EHSV poukazuje na potřebu vyváženého složení skupiny zúčastněných stran, protože na tom závisí úspěch platformy. EHSV je ve skupině zúčastněných stran zastoupen vysoce kvalifikovaným odborníkem. Komise by se nicméně měla jasně vyjádřit k otázce, jak je v rámci platformy REFIT vymezen vysoce reprezentativní mandát EHSV a Výboru regionů. Zvláštní institucionální role EHSV a Výboru regionů by měla být ve srovnání s jinými zúčastněnými stranami odpovídajícím způsobem zohledněna. Účast členských států na půdě tohoto grémia je rozhodně vítána, protože by měla nabízet možnost časté výměny názorů s jejich zástupci. Evropský parlament by měl být o činnosti platformy REFIT pravidelně informován a měl by mít možnost účastnit se výročního zasedání platformy.

⁽³⁰⁾ Viz poznámka pod čarou 22.

⁽³¹⁾ Viz poznámka pod čarou 22.

⁽³²⁾ Viz poznámka pod čarou 23.

4.4.7. Podle názoru EHSV je jednou z největších slabin evropské agendy pro zlepšování právní úpravy nedostatečné zapojení členských států. Není to problém jen pro členské státy, ale i pro EU. Není pak totiž ve výsledku nijak překvapivé, že členské státy v situaci, kdy neexistují důkladná prováděcí opatření a plány opírající se o průkazná fakta ani opatření pro zajištění účinného provádění, provádějí právo EU někdy jen liknavě či se zpožděním, někdy nesprávně, a někdy je dokonce neprovádějí vůbec.

4.4.8. Je politováníhodné, že sdělení Komise se tímto problémem vůbec nezabývá a nepředkládá žádné návrhy, jak by jej bylo možné řešit. Proti členským státům tak bylo nutné i v roce 2013 zahájit na 1 300 řízení o nesplnění povinnosti. Menší problém přitom v současné době představují řízení, jejichž důvodem je opožděné provedení (na konci roku 2013 probíhalo 390 takových řízení), protože stejně jako už v roce 2012 se většina případů nesplnění povinnosti (62 % případů) týkala spíše nedodržování předpisů EU v oblasti životního prostředí, daní, dopravy a vnitřního trhu a služeb⁽³³⁾.

4.4.9. Určitá možnost by spočívala v tom, že by se Komise v této věci více spoléhala na veřejné informace, protože koneckonců tím, kdo tuto legislativu v Radě pomohl schválit, byly vlády členských států, které ji neprovádějí, anebo ji provádějí nesprávně či se zpožděním. Ony jsou odpovědné za obecně nedostatečné provádění *acquis* EU, na jehož nedostatky každoročně poukazují zprávy o uplatňování práva Společenství. Komise by za tímto účelem měla systematicky prověřit, jaká opatření jsou pro docílení podstatné změny současného stavu nezbytná, a vzít v úvahu dřívější návrhy EHSV⁽³⁴⁾.

4.4.10. Vznikne-li v určité oblasti potřeba regulace, je třeba případ od případu, v závislosti na příslušném obsahu a souvislostech, prozkoumat, zda je vhodnější směrnice, nebo nařízení. Má-li se například předcházet vzniku navzájem odlišných prováděcí opatření nebo nadměrné regulaci⁽³⁵⁾, mělo by se především ve větší míře využívat nařízení namísto směrnic⁽³⁶⁾. Bylo by tak možné zajistit větší právní srozumitelnost i větší právní jistotu.

4.4.11. Provádění práva EU a jeho uplatňování jsou navíc důležitými ukazateli pro jeho pozdější hodnocení, které by měly provádět jednotlivé vlády. Vítanou součástí nového balíčku opatření pro zlepšování právní úpravy je proto Komisí vyslovený závazek, že k důležitým směrniciím bude vydávat „prováděcí plány“⁽³⁷⁾ obsahující podpůrná opatření, která by měla provádění těchto právních předpisů v členských státech usnadnit. Patří sem i možnost, že Komise bude od členských států žádat, aby ke svým vnitrostátním prováděcím strategiím podávaly písemná vysvětlení a aby prováděly dvoustupňovou kontrolu souladu. Z hlediska EHSV je to třeba chápat zcela určitě jako krok správným směrem. Jak úspěšná tato opatření budou, musí ukázat až praxe.

V Bruselu dne 16. září 2015.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31. Výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 22.

⁽³⁵⁾ EHSV k tomu dokončuje svou vlastní studii, jež se tímto tématem obsáhle zabývá.

⁽³⁶⁾ Ve srovnání s legislativním obdobím 2000–2004, kdy se ještě užívalo více směrnic než nařízení (155 nařízení oproti 191 směrnicím), se v posledním legislativním období (2010–2014) tento poměr výrazně změnil: namísto směrnic (136) bylo častější volbou nařízení (383).

⁽³⁷⁾ Better Regulation Guidelines (SWD(2015) 111 final), kapitola IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

PŘÍLOHA

Text návrhu stanoviska Výboru, jenž byl zamítnut ve prospěch pozměňovacího návrhu přijatého na plenárním zasedání:

Odstavec 4.3.10

EHSV proto oceňuje iniciativu, která usiluje o to, aby relevantní pozměňovací návrhy, zejména pak pozměňovací návrhy předkládané Radou a EP, byly předmětem posouzení dopadů (jak to předpokládá už interinstitucionální dohoda z roku 2003), neboť kvalita legislativy by se tak mohla rozhodujícím způsobem zlepšit. Vyjadřuje zároveň své politování nad tím, že ve svém sdělení se Komise touto problematikou v dostatečné míře nezabývá. Proto je třeba v rámci postupů zlepšování právní úpravy zajistit, aby se neformální třístranná jednání omezila jen na mimořádné nouzové případy, a aby převážná většina legislativy byla výsledkem normálního zákonodárského postupu. Jedině ten totiž zaručuje plnou demokratickou legitimitu a účast.

Výsledek hlasování: 106 hlasů proti, 59 hlasů pro a 19 členů se zdrželo hlasování.
