

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

510. PLENARNO ZASEDANJE EESO – 16. IN 17. SEPTEMBER 2015

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Poročevalec: Bernd DITTMANN

Evropska komisija je 1. junija 2015 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU

(COM(2015) 215 final).

Pododbor za *boljše pravno urejanje*, ustanovljen v skladu s členom 19 poslovnika in zadolžen za pripravo dela Odbora na tem področju, je osnutek mnenja soglasno sprejel 2. septembra 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 510. plenarnem zasedanju 16. in 17. septembra 2015 (seja dne 16. septembra) s 174 glasovi za, 3 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Boljše in pametno pravno urejanje je skupna naloga vseh evropskih institucij in držav članic s poglobitnim ciljem izboljšati kakovost evropskega pravnega urejanja v korist državljanov, podjetij, potrošnikov in delojemalcev. Vendar pa boljše pravno urejanje ne nadomešča političnega odločanja; je postopek, ki se nenehno razvija. Pri tem je bilo že veliko doseženega, vendar pa še vedno obstajajo možnosti za izboljšave.

1.2 EESO že dolgo dejavno sodeluje na področju boljšega pravnega urejanja, kar je razvidno iz seznama njegovih najpomembnejših mnenj o tej temi ⁽¹⁾. Tako prevzema posebno odgovornost za podpiranje in sprejemanje evropskega prava in boljšega pravnega urejanja v civilni družbi.

1.3 EESO ugotavlja, da glede na vlogo in funkcijo, ki mu je zaupana s Pogodbami EU in sporazumi o sodelovanju, sklenjenimi z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom (EP), ni ustrezno upoštevan v agendi za boljše pravno urejanje. Zato poziva k vključitvi posvetovalnih organov EU v medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje (sporazum IIA).

1.4 EESO podpira obsežno vključevanje zainteresiranih strani prek posvetovanj v celotnem trajanju določenega političnega ukrepa in se pri tem sklicuje na svoje mnenje o oceni smernic o posvetovanju. Poudariti želi, da sta prava izbira ciljnih skupin in upoštevanje reprezentativnosti zainteresiranih akterjev bistvena vidika boljšega pravnega urejanja, ki ju je treba izboljšati.

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

1.5 Pri izbiri strokovnjakov za Odbor za regulativni nadzor, platformo REFIT in vsa druga telesa, pa tudi za posvetovanja, delavnice in druge dogodke, je treba po mnenju EESO zagotoviti čim večjo neodvisnost, nepristranskost in preglednost.

1.6 EESO poziva k vključitvi samourejanja in sourejanja v medinstitucionalni sporazum IIA, ki ju je treba upoštevati v enaki meri kot regulativne ukrepe za obravnavo političnih vprašanj.

1.7 EESO se zavzema za to, da se neuradni dialogi omejijo na posebne nujne primere in da se večina zakonodaje sprejme po rednem zakonodajnem postopku.

1.8 EESO poziva Komisijo, naj več pozornosti nameni pomanjkljivostim pri prenosu in izvajanju prava EU v državah članicah ter naj se namesto direktiv uporabljajo uredbe.

2. Agenda za boljše pravno urejanje – splošna ocena

2.1 EESO je prepričan, da bi morali ukrepi in instrumenti boljšega pravnega urejanja pomagati izboljšati kakovost in učinkovitost evropskih pravnih aktov ter ustvarjati enostavna, razumljiva in skladna pravila, ki prispevajo k doseganju ciljev, opisanih v Pogodbah EU, in zlasti h krepitvi in k dokončnemu izoblikovanju evropskega notranjega trga, ter predstavljajo dodano vrednost za državljane, podjetja, potrošnike in delojemalce v Evropi.

2.2 Evropa je skupni pravni prostor, ki mora zagotavljati dober, zanesljiv in uresničljiv pravni okvir. Pristop boljšega pravnega urejanja, ki naj bi se osredotočal tako na predhodne ukrepe na ravni EU kot tudi na dosleden prenos in izvajanje prava EU v državah članicah ter predvideva ukrepe boljšega pravnega urejanja vzdolž celotnega življenjskega cikla ⁽²⁾ pravnega akta, bo lahko pomembno prispeval k evropskemu povezovanju in dobrobiti državljanov le, če se ne bodo zgolj uvajali novi tehnokratski postopki in instrumenti, temveč si bodo poleg tega vse evropske institucije in države članice prizadevale za uveljavitev kulture dobrega pravnega urejanja.

2.3 Komisija predstavlja svoje sporočilo in pripadajoče dokumente kot nov začetek. Predloge je nedvomno mogoče označiti za ambiciozne. Vendar želi Odbor tudi pripomniti, da boljše pravno urejanje ni nova tematika, temveč je že dolga leta predmet razprav in razvoja. Tako dosežena izboljšanja so prispevala k temu, da je evropsko pravo v temelju bolj kakovostno in v korist državljanov, podjetij, potrošnikov in delojemalcev v Evropi. EESO meni, da mehanizmi in uveljavljeni postopki na ravni EU v primerjavi z nacionalnimi zakonodajalci ali sistemom na mednarodni ravni delujejo dobro z vidika zagotavljanja visoke kakovosti zakonodaje ⁽³⁾. Kot je razvidno iz tega mnenja, pa še vedno obstajajo možnosti izboljšav. Vendar EESO priznava, da je bilo z boljšim pravnim urejanjem že dosti narejenega in tudi doseženega.

2.4 Glede na naraščajoče kritike pristopa za boljše pravno urejanje EESO poudarja, da po njegovem mnenju cilj ne sme biti „več“ ali „manj“ predpisov v EU ali deregulacija določenih političnih področij ali njihovo zapostavljanje zaradi dajanja prednosti drugim področjem in s tem razvrednotenje vrednot, ki jih zagovarja EU, tj. socialne zaščite, varstva okolja in temeljnih pravic ⁽⁴⁾. Boljše pravno urejanje je v prvi vrsti pripomoček, ki naj bi zagotovil, da se politični cilji, ki temeljijo na dokazih, dejansko uresničujejo ob upoštevanju prej navedenih vrednot, ne da bi bile s tem omejene okoljske ali potrošniške pravice ali socialni standardi ali da bi ustanavljanje teles povzročilo prenos pristojnosti v strukturi institucij. Boljše pravno urejanje ne more in ne sme nadomestiti političnega odločanja.

⁽²⁾ Življenjski cikel zajema nastanek pobude znotraj Komisije od pripravljalne faze do faze osnutka, sprejetje načrta s strani Komisije, zakonodajni postopek, začetek veljavnosti pravnega akta, prenos, uporabo v državah članicah, vrednotenje, ki ga izvede Komisija, pregled v okviru programa REFIT in po potrebi posodobitev, revizijo, razveljavitev in nov predlog načrta.

⁽³⁾ *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness* (Poročilo Računskega sodišča 2010: sistem Komisije predstavlja najboljše prakse na ravni EU in mednarodni ravni z vidika preglednosti in razumljivosti).

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5 EESO dejavno sodeluje na področju demokratičnega oblikovanja in izvajanja prava EU. Že več let se intenzivno zavzema za boljše pravno urejanje in je pripravil številna mnenja, ki vsebujejo konkretna priporočila za nadaljnje izoblikovanje tega pristopa. Seznam teh priporočil je na voljo ⁽⁵⁾ in bi ga bilo treba uporabiti kot spodbudo in skupek zamisli za nadaljnje izboljšanje agende za boljše pravno urejanje. To dokazuje, da EESO nosi posebno odgovornost za podpiranje in sprejemanje ciljev boljšega pravnega urejanja v civilni družbi. Odbor je sedaj tudi pripravljen, da prispeva svoj delež k preglednemu, demokratičnemu in skladnemu boljšemu pravnemu urejanju.

2.6 EESO izraža razočaranje, ker Komisija v sporočilu in celotnem svežnju za boljše pravno urejanje nezadostno upošteva vlogo, funkcijo in reprezentativnost EESO, določene z ustanovnimi pogodbami, ter tako ne izkorišča možnosti, ki jih ponujajo člani Odbora s svojim strokovnim znanjem in poznavanjem problema, pa tudi ne možnosti, ki izhajajo iz nalog EESO. Sodelovanje EESO pri obravnavani agendi za boljše pravno urejanje poteka zgolj v okviru platforme REFIT (področje naknadne obravnave) in ne odraža zadovoljivo njegovih nalog in odgovornosti za krepitev demokratične legitimnosti in učinkovitosti institucij.

2.7 EESO zato poziva, da se ga v agendi za boljše pravno urejanje ustrezno upošteva. To mnenje vsebuje predloge, kako in na katerih mestih naj bo EESO vključen.

3. Medinstitucionalni sporazum – k skupni kulturi boljšega pravnega urejanja

3.1 Sporočilo Komisije med drugim obravnava načrtovane ukrepe medinstitucionalnega sporazuma IIA. EESO meni, da je predlog za ta sporazum eden ključnih elementov agende za boljše pravno urejanje. Komisijo je treba podpreti pri stalnem razvijanju ciljev boljšega pravnega urejanja ob sodelovanju celotne civilne družbe. Za to pa je potrebna zlasti podpora zakonodajnih teles, torej Sveta in EP. Predlog za medinstitucionalni sporazum je ambiciozen in lahko uspe samo ob odločni zavezanosti vseh institucij ciljem in vsebinam boljšega pravnega urejanja ter ob dosledni uporabi predlogov iz sporazuma in v luči Pogodb EU. Neuspeh pogajanj bi pomenil veliko nazadovanje, tudi glede na zaveze medinstitucionalnega sporazuma iz leta 2003.

3.2 Kljub temu, da je EP priznal vlogo in pomen EESO ⁽⁶⁾, sporazum IIA nikjer ne obravnava EESO in Odbora regij ter njune vloge in funkcije, ki jima pripadata v skladu s Pogodbami. To je nesprejemljivo.

3.3 Če se bo Komisija pravočasno posvetovala z EESO, je Odbor pripravljen podpreti institucije EU pri ukrepih za boljše pravno urejanje, razvijati nove zamisli, sprejemati izčrpna stališča o načrtovanih ukrepih v okviru svojih pristojnosti, zagotavljati njihovo visoko kakovost ter po potrebi spremljati pobude EU ali v posebnih primerih delovati kot preizkusno telo za načrtovane pobude.

3.4 EESO zato poziva k vključitvi obeh posvetovalnih institucij EU v medinstitucionalni sporazum v zvezi z ukrepi boljšega pravnega urejanja, ki so jima bili zaupani v Pogodbah EU in v sporazumih o sodelovanju s Komisijo in Evropskim parlamentom.

3.5 Konkretno vsebino sporazuma bo EESO po njegovem sprejetju v Svetu in EP ocenil v mnenju na lastno pobudo.

4. Ocena sporočila o agendi za boljše pravno urejanje

4.1 Sprememba načina dela na evropski ravni

4.1.1 Komisija želi s svojo novo notranjo strukturo, usmeritvijo svojih ukrepov v politične smernice, vzpostaviti doslednega delovnega programa na ravni EU in okrepljenim sodelovanjem z institucijami doseči boljše predpise in boljše rezultate.

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

⁽⁶⁾ Poročilo o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT): stanje in obeti (2014/2150 (INI)), poročevalka: Sylvia Yvonne Kaufmann, v odstavku 19.

4.1.2 EESO pozdravlja dejstvo, da je Komisija začela strukturirano izmenjavo stališč s Svetom in EP o letnem delovnem programu in večletnem načrtovanju programa ter da se v skladu s sporazumom o sodelovanju posvetuje z EESO pred objavo letnega delovnega programa. Izmenjava bi se morala raztezati čez celoten cikel načrtovanja programa in zagotavljati sinergične učinke z rednim dialogom med EESO in EP, Komisijo in Svetom, tako da bi bilo mogoče ukrepe iz delovnega programa ciljno spremljati tudi po njihovem sprejetju, ob tem pa bi se izboljšalo tudi splošno sodelovanje. EESO predlaga, naj načrtovanje novih pobud in prednostnih nalog poteka tudi v luči in ob upoštevanju sprejetih strategij in načrtov za vključevanje (kot so na primer strategija Evropa 2020, letni program rasti in evropski semester/priporočila za posamezne države) ter vsebuje podrobne informacije o tem, kako so načrtovani ukrepi vključeni v obstoječe strategije in kako odražajo njihove cilje. S tem bi se izognili temu, da bi se nekaterim političnim področjem in ciljem pripisoval večji ali manjši prednostni pomen kot veljavnim strategijam.

4.2 **Boljše posvetovanje, večja odprtost in preglednost**

4.2.1 Komisija želi zainteresirane akterje vključiti v posvetovanja med celotnim življenjskim ciklom političnega ukrepa. Z njimi naj bi se posvetovala o časovnih načrtih, ocenah učinka v začetni fazi, pravnih aktih, ki jih sprejme kolegij komisarjev, naknadnih vrednotenjih in preverjanjih ustreznosti ter osnutkih delegiranih in izvedbenih pravnih aktov. Poleg tega naj bi se izboljšala obrazložitev pravnih aktov.

4.2.2 EESO načeloma pozdravlja cilj, torej doseganje večje preglednosti in okrepljenega vključevanja zainteresiranih akterjev v celotni življenjski cikel pravnega akta. Vedno je poudarjal pomen poglobljenega posvetovanja z akterji⁽⁷⁾, saj lahko obsežno posvetovanje z njimi prispeva h kakovosti in ustreznosti pravnih predpisov, tako da se poišče srednja pot med doseganjem političnih ciljev na eni in zagotavljanjem upravnih poenostavitev na drugi strani. Boljše posvetovanje bo povečalo ozaveščenost in tako izboljšalo uporabo predpisov⁽⁸⁾.

4.2.3 EESO je šele julija 2015 v svojem mnenju o oceni posvetovanj z deležniki⁽⁹⁾ predstavil predloge za izboljšanje možnosti posvetovanj, na katere opozarja tudi v tem mnenju. V tem smislu priznava, da smernice na splošno vsebujejo dobre usmeritve za izvajanje visoko kakovostnih posvetovanj. Kakor pa jasno prikazuje prej omenjeno mnenje, še vedno obstaja mnogo primerov (tudi aktualnih), v katerih pristojne službe Komisije novih smernic ne uporabljajo dosledno. Zato EESO poziva, naj se uporaba smernic kot standardov kakovosti za posvetovanja z zainteresiranimi akterji znotraj Komisije predpiše kot obvezna.

4.2.4 Za pridobitev potrebnih informacij je nujna dobra opredelitev ciljne skupine posvetovanja. Odbor bi lahko v okviru svojih pristojnosti ter v tesnem sodelovanju z zadevnimi organizacijami in Komisijo pomagal pri opredelitvi reprezentativnih organizacij za določene ciljne skupine⁽¹⁰⁾. EESO meni, da je zaradi okrepljenih mehanizmov posvetovanja z zainteresiranimi akterji nujno zagotoviti preglednost pri izbiri strokovnjakov v telesa, na konferencah, delavnicah itd. Tudi njihovo reprezentativnost je treba bolj upoštevati, rezultate pa oceniti z vidika kakovosti in količine, glede na to, ali odziv izvira od posameznika ali od predstavniške organizacije civilne družbe. Odzivi organizacij morajo imeti ustrezno večjo težo.

4.2.5 Kakovost vprašanj (pogosto sugestivnih), njihova izbira in mehanizmi povratnih informacij Komisije so pogosto nezadostni⁽¹¹⁾. EESO je v tem smislu pripravil obsežne predloge za odpravo teh nepravilnosti⁽¹²⁾. Tako bi lahko pri oblikovanju vprašalnikov za posvetovanja vplival na vprašanja, tako da bi prispeval k njihovi pripravi ali redno deloval kot „preizkusno telo“, da bi preverjal njihovo relevantnost. Preverjanje in spremljanje posvetovanj ter ustanovitev ustreznega centra za spremljanje v EESO⁽¹³⁾ bi lahko ustrezno prispevali k izboljšanju kakovosti posvetovanj.

⁽⁷⁾ UL C 48, 15.2.2011, str. 48.

⁽⁸⁾ Mnenje EESO: Ocena posvetovanja Evropske komisije z deležniki (UL C 383, 17.11.2015, str. 57).

⁽⁹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹⁰⁾ Glej opombo 8.

⁽¹¹⁾ Glej opombo 8.

⁽¹²⁾ Glej opombo 8.

⁽¹³⁾ Glej opombo 8.

4.2.6 Pomembno je tudi določanje primernih rokov za posvetovanja, ki ne bi smeli po nepotrebnem upočasnjevati regulativnega postopka, po drugi strani pa so obdobja 4, 8 ali 12 tednov za posvetovanja o deloma zapletenih ali zelo tehničnih pobudah morda prekratka za pridobitev ciljno usmerjenih povratnih informacij. Strukturirano načrtovanje posvetovanj (v časovnih načrtih Komisije), ki se redno posodablja, ter sporočanje njihovih ciljev, vključno z zanesljivimi časovnimi podatki, bi lahko bilo v pomoč zainteresiranim akterjem pri pripravi njihovega sodelovanja.

4.2.7 Za nadaljnje povečanje preglednosti in jasnosti za zainteresirane akterje EESO predlaga, naj se zagotovi, da bodo na osrednji spletni strani Komisije za posvetovanja ⁽¹⁴⁾ zajeta ter enotno in pregledno prikazana vsa tekoča posvetovanja institucij EU, posvetovanja evropskih agencij in drugih ustanov ⁽¹⁵⁾ ter vsa posvetovanja o delegiranih in izvedbenih pravnih aktih in da bodo v obliki celovite komunikacijske strategije bolje predstavljena po vsej Evropi.

4.2.8 EESO še posebej pozdravlja posvetovanje o delegiranih pravnih aktih (člen 290 PDEU) in izvedbenih pravnih aktih (člen 291 PDEU). Pomanjkljiva preglednost, očitna pravna negotovost in nezadosten politični nadzor sistema prejšnjih posvetovanj o podzakonskih aktih so bili upravičeno deležni pogostih kritik ⁽¹⁶⁾. EESO poleg tega poziva k uvedbi posebnega registra delegiranih pravnih aktov po zgledu komitološkega registra. Uporaba delegiranih in izvedbenih pravnih aktov mora biti strogo omejena in posebej utemeljena. Ukrepi na nižjih ravneh se morajo dosledno opirati na osnovni pravni akt. Z delegiranimi in izvedbenimi akti se ne sme spdkopavati političnih odločitev.

4.2.9 Poleg tega je treba zagotoviti, da se posvetovanja ali vsebine delegiranih in izvedbenih pravnih aktov ter posvetovanja agencij EU o smernicah ali njihove vsebine ne podvajajo.

4.2.10 Načeloma je treba razlikovati med posvetovanji s socialnimi partnerji – v skladu s postopki o socialnem dialogu iz Pogodb o EU (člena 154 in 155 PDEU) – in javnimi posvetovanji z vsemi zainteresiranimi akterji civilne družbe v skladu s členom 11(3) PEU. Obe vrsti imata svojo specifično funkcijo in različno legitimnost.

4.2.11 V zbirki orodij za boljše pravno urejanje je sicer navedeno, da za posvetovanja s socialnimi partnerji ne veljajo minimalni standardi za posvetovanja in s tem tudi ne zahteve za javna posvetovanja. Vendar želi EESO jasno poudariti, da obravnavano sporočilo nikakor ne sme služiti kot izgovor za to, da bi posvetovanja z evropskimi socialnimi partnerji oziroma njihove rezultate pogajanj predhodno ali naknadno nadzirali v okviru javnih posvetovanj. Socialni dialog je poseben postopek, predviden v PDEU ⁽¹⁷⁾, ki ga je treba spoštovati. Javna posvetovanja tako ne morejo biti nadomestek posvetovanj s socialnimi partnerji ⁽¹⁸⁾. Uveljavljanje rezultatov dogovorov, ki so jih sklenili socialni partnerji, mora biti zagotovljeno v skladu z določbami člena 155 PDEU ⁽¹⁹⁾.

4.3 Boljša orodja za boljše rešitve

4.3.1 Komisija bo v prihodnje pri novih ukrepih uporabljala nove integrirane smernice za boljše pravno urejanje ⁽²⁰⁾, zavezuje se tudi k preverjanju nezakonodajnih možnosti, kot sta sourejanje in samourejanje, posebno pozornost pa namenja načelu „najprej pomisli na male“, testu MSP in možnemu izvzetju mikropodjetij iz določenih evropskih zahtev.

4.3.2 EESO pozdravlja dejstvo, da so bile smernice za boljše pravno urejanje natančneje opredeljene, revidirane in pripravljene v konsolidirani različici ter dopolnjene z razširjeno zbirko orodij. EESO meni, da lahko ti instrumenti znatno prispevajo k izboljšanju pravne ureditve; če bodo poleg tega enotno predstavljeni v enem dokumentu, jih bodo zaposleni v Komisiji v celoti podpirali in dosledno uporabljali. Generalni sekretariat mora zagotoviti, da jih bodo upoštevale vse službe Komisije.

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

⁽¹⁵⁾ Zlasti na primer evropski nadzorni organi EIOPA, ESMA, EBA.

⁽¹⁶⁾ Mnenje EESO o delegiranih aktih (glej stran 145 tega Uradnega lista).

⁽¹⁷⁾ Člen 154(2) in (3) PDEU.

⁽¹⁸⁾ Tako navaja tudi poročilo Odbora za pravne zadeve EP o programu ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT): stanje in obeti (2014/2150 (INI)), odstavek 10.

⁽¹⁹⁾ Negativen primer: Hairdressing Agreement.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3 Komisija trdi, da bi morale smernice za boljše pravno urejanje zagotoviti, da bo „ohranjanje konkurenčnosti EU in trajnosti njenega razvoja ostalo [njena] prednostna naloga na vseh področjih“⁽²¹⁾. Pri tem mora delovanje EU zagotoviti ravnovesje med splošnimi cilji EU in spodbujanjem konkurenčnosti. Zato EESO priporoča, naj se vsak zakonodajni in nezakonodajni predlog učinkovito in dosledno preuči po analogiji s cilji iz člena 3 PEU ter naj se redno izvajajo „pregledi konkurenčnosti“.

4.3.4 EESO je vseskozi opozarjal, da je treba postopke oblikovati bolj pregledno ter vedno na uravnotežen način in celovito upoštevati gospodarska, socialna, okoljska in potrošniška vprašanja⁽²²⁾. To bi bilo treba preveriti pri vsaki oceni učinka. EESO bi lahko v okviru svojih pristojnosti prispeval k uravnoteženi oceni teh instrumentov in postopkov.

4.3.5 Pravna ureditev bi morala načeloma biti pripravljena tako, da jo je mogoče uporabljati za vsa podjetja enako. Treba je pozdraviti ponovno zavezanost Komisije načelu „najprej pomisli na male“ in upoštevanju interesov MSP (vključno z mikropodjetji).

4.3.6 Nesporno je, da je zakonsko urejanje nujno za podjetja vseh velikosti, vendar pa malim podjetjem in še posebej mikropodjetjem pogosto povzroča težave pri ustanavljanju in vodenju podjetja. EESO opozarja, da mikropodjetij ne bi smeli izvzeti na splošno, temveč bi bilo treba pri zakonodajnih predlogih izbrati pravičen pristop za posamezne primere, ki izhaja iz skrbne ocene učinkov⁽²³⁾. Pri tem je treba upoštevati interese mikropodjetij, poleg tega pa se ne smejo omejiti pravice delavcev in potrošnikov.

4.3.7 EESO pozdravlja preoblikovanje *Impact Assessment Board* (Odbor za oceno učinka) v Odbor za regulativni nadzor in poziva, naj se pri tem zagotovijo čim največja možna preglednost, nepristranskost in neodvisnost strokovnjakov. Imenovanje zunanjih strokovnjakov je korak v pravo smer. Tako je mogoče po eni strani zagotoviti večjo nepristranskost Odbora, po drugi pa je z razširitvijo področja nalog na vrednotenje in preverjanje ustreznosti mogoče pričakovati tudi večjo skladnost in sinergijo pri oceni učinkov. Vendar pa mora cilj ostati ustanovitev enotnega in neodvisnega odbora za ocene učinka, ki podpira vse organe EU in izmenjuje mnenja s priznanimi posvetovalnimi institucijami, EESO in Odborom regij. Ta neodvisni odbor bi moral sodelovati z zunanjimi strokovnjaki, imeti zunanjega predsednika in preverjati predloge Komisije⁽²⁴⁾. Komisija bi morala jasno izraziti, da je njen cilj neodvisen zunanji odbor in da je treba njegovo sedanjo sestavo razumeti zgolj kot nadaljnji vmesni korak k temu cilju. Tako bi bilo mogoče zagotoviti preglednost in strokovno usposobljenost ter preprečiti, da bi evropsko pravno urejanje temeljilo na interesih.

4.3.8 EESO je v svojih študijah⁽²⁵⁾ in mnenjih⁽²⁶⁾ opozoril na pomen samourejanja in sourejanja (ter na njune posebnosti) kot primera „horizontalne subsidiarnosti“⁽²⁷⁾. Medinstitucionalni sporazum o boljšem pravnem urejanju iz leta 2003 vsebuje posebno poglavje na to temo. EESO meni, da bi se lahko v nekaterih primerih samourejanje in/ali sourejanje izkazala za učinkovit način preprečevanja ali koristno dopolnilo ustreznih oblikovanih zakonodajnih ukrepov v širšem zakonodajnem okviru, ki je jasen in dobro opredeljen ter med drugim temelji na načelih preglednosti, neodvisnosti, učinkovitosti in odgovornosti⁽²⁸⁾.

4.3.9 Večjo preglednost z ukrepi za boljše pravno urejanje je treba vzpostaviti predvsem pri neformalnih dialogih, ki so vse pogostejši⁽²⁹⁾. To je mogoče doseči z objavo rezultatov srečanja in izida dialoga, preden jih sprejmeta Svet in EP. Sicer je treba priznati, da bi se moral zakonodajni postopek z uporabo dialogov na splošno pospešiti, vendar pa to povzroča ključno težavo v sedanjih praksi pravnega urejanja, da namreč države članice v Svetu vedno znova oblikujejo tako imenovane pogajalske sklope za različne pravne akte, da bi tako organizirale večino za posamezne direktive. To se vse prepogosto dogaja nepregledno in pod velikim časovnim pritiskom, s pomanjkljivim vključevanjem strokovnjakov iz držav članic, Evropskega parlamenta in Komisije in brez zadovoljivega preverjanja učinkov osrednjih elementov teh pogajalskih sklopov. Vse to vpliva na kakovost in preglednost pravne ureditve.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, točka 3.1.

⁽²²⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 66.

⁽²³⁾ UL C 327, 12.11.2013, str. 33.

⁽²⁴⁾ Glej opombo 23.

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

⁽²⁶⁾ UL C 291, 4.9.2015, str. 29.

⁽²⁷⁾ Glej opombo 23.

⁽²⁸⁾ UL C 230, 14.7.2015, str. 66, točka 5.10.

⁽²⁹⁾ To velja za 80 % pravnega urejanja v zadnjem mandatu EP.

4.3.10 Zato je treba v okviru postopkov za boljše pravno urejanje zagotoviti, da se neuradni dialogi omejujejo na posebne nujne primere in da večina pravnega urejanja poteka v običajnem zakonodajnem postopku. Samo to zagotavlja popolno demokratično legitimnost in udeležbo.

4.4 *Krepitev naknadnega vrednotenja, program REFIT in platforma REFIT*

4.4.1 Komisija nadalje predlaga, da je treba večji poudarek nameniti vrednotenju, izvajati ocene pravnih aktov vzdolž celotnega „življenjskega cikla“, oblikovati program REFIT bolj ciljno usmerjeno, ga vključiti v delovni program in izvajati preverjanja ustreznosti (Fitness Checks). Treba je izboljšati izvajanje pravnih aktov in vzpostaviti platformo REFIT, pri kateri bo z enim predstavnikom sodeloval tudi EESO.

4.4.2 EESO pozdravlja predlog Komisije, naj se pozornost nameni vrednotenju in naj se v ta proces vključijo tudi drugi organi EU in civilna družba. Naknadno vrednotenje, pri katerem se cilji primerjajo z ugotovljenimi rezultati, predstavlja pomemben instrument analize, zlasti zato, ker se lahko v skladu z modelom življenjskega cikla pravnega akta iz tega izhajajoči sklepi neposredno upoštevajo v morebitni oceni učinka za spremembo pravnega akta. Pozdraviti je treba, da bodo lahko prek ciljno usmerjenih in javnih posvetovanj v tem procesu sodelovali predstavniki organizirane civilne družbe, kakor tudi predstavniki podjetij ter delojemalcev in potrošnikov, na katere so praviloma naslovljeni ti pravni akti. Vendar pa EESO opozarja, da je treba vrednotenje začeti šele po preteku ustreznega časovnega obdobja izvajanja pravnega akta, da bi lahko zbrali in zajeli pomembne podatke in informacije o njegovem učinkovanju⁽³⁰⁾.

4.4.3 Vključitev EESO v ta proces je ključnega pomena. Sporazumi o sodelovanju s Komisijo in EP predvidevajo vključitev EESO, ki bi lahko omogočila tudi sinergijske učinke v sodelovanju z EP. Ob upoštevanju predstavljenega modela življenjskega cikla pravnega akta bi bilo zagotovljeno zgodnje upoštevanje vložka EESO. EESO bi lahko po potrebi izvajal lastne ocene, predstavil rezultate na platformi REFIT skupaj z drugimi deležniki ter državami članicami in Komisijo ter s tem izboljšal svoje sodelovanje z institucijami in zagotovil spodbude za vrednotenja za program REFIT. Z vključitvijo programa REFIT v vsakokratni naslednji letni delovni program Komisije bi bil zagotovljen nadaljnji doprinos EESO k načrtovanju programa.

4.4.4 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije za izboljšanje postopkov in instrumentov programa REFIT. V tem smislu se sklicuje na svoja pretekla mnenja⁽³¹⁾.

4.4.5 Razveljavljanje določenih zastarelih pravnih aktov s strani Komisije je ustaljena praksa, ki jo je treba nadaljevati. Izvajanje preverjanj ustreznosti načeloma zagovarjamo⁽³²⁾. Komisija bi morala vsa izvedena, tekoča in načrtovana preverjanja ustreznosti pregledno predstaviti in objaviti na spletni strani.

4.4.6 Izrecno je treba pozdraviti ustanovitev platforme REFIT ob sodelovanju EESO. Platforma naj bi zbirala in analizirala predloge za upravno poenostavitev, ki izhajajo iz predpisov Unije ter njihovega prenosa in izvajanja v državah članicah. EESO predlaga, da je treba paziti na uravnoteženo sestavo skupine deležnikov, saj bo od tega odvisen uspeh platforme. EESO je v skupini zastopan s priznanim strokovnjakom. Vendar pa mora Komisija pojasniti, kako je predstavnikiški mandat EESO in Odbora regij povezan s platformo REFIT. Upoštevati je treba posebno institucionalno vlogo EESO in Odbora regij v primerjavi z drugimi deležniki. EESO načeloma pozdravlja sodelovanje držav članic v tem telesu, ki naj bi v vsakem trenutku ponujalo možnost izmenjave mnenj s predstavniki držav članic. EP bi moral biti redno obveščan o delu platforme REFIT ter imeti možnost sodelovanja na letnem zasedanju platforme.

⁽³⁰⁾ Glej opombo 22.

⁽³¹⁾ Glej opombo 22.

⁽³²⁾ Glej opombo 23.

4.4.7 EESO meni, da je ena največjih slabosti evropske agende za boljše pravno urejanje nezadostna vključenost držav članic. To ni problematično samo za države članice, temveč tudi za EU, tako da nenazadnje ni prav nič nenavadno, da države članice – ker ni skrbno pripravljenih in na dokazih temelječih ukrepov in načrtov za prenos ter ukrepov za učinkovito izvajanje prava EU – od časa do časa pravo prenašajo počasi, zakasnelo, napačno ali pa sploh ne.

4.4.8 Obžalovanja vredno je, da se sporočilo Komisije sploh ne dotika tega vprašanja in ne podaja nobenih predlogov za rešitve. Tako je bilo leta 2013 proti državam članicam še vedno uvedenih 1 300 postopkov za ugotavljanje kršitev. Pri tem sedaj niso toliko problematični postopki za ugotavljanje kršitev zaradi poznega prenosa (konec leta 2013 je bilo nerešenih še 390 postopkov), temveč se, kot že leta 2012, večina kršitev Pogodb (62 % vseh primerov) nanaša na neupoštevanje predpisov EU na področju okolja, davkov, prometa ter notranjega trga in storitev⁽³³⁾.

4.4.9 Ena od možnosti bi bila, da bi se Komisija v zvezi s tem v večji meri oprla na javno obveščanje, saj so bile nenazadnje vlade držav članic tiste, ki so pravno urediteve, s katero so se v Svetu strinjale, prenesle napačno, prepozno ali pa je sploh niso. Odgovorne so za splošno pomanjkljivo izvajanje pravnega reda EU, ki je vsako leto ugotovljeno v poročilih o uporabi prava Skupnosti. Komisija bi morala poleg tega sistematično preverjati, kateri ukrepi so nujno potrebni za temeljno spremembo sedanjega stanja ter upoštevati pretekle predloge EESO⁽³⁴⁾.

4.4.10 Na področjih, kjer obstaja potreba po pravnem urejanju, bi bilo treba od primera do primera, ne glede na vsebino in okoliščine, preučiti, ali so bolj primerne direktive ali uredbe. Da bi se izognili razhajajočim se izvedbenim ukrepom ali čezmernemu prenašanju⁽³⁵⁾, bi bilo treba na primer zlasti uporabljati uredbe namesto direktiv⁽³⁶⁾. To bi zagotovilo večjo pravno jasnost in varnost.

4.4.11 Prenos prava EU in njegovo izvajanje sta poleg tega pomembna kazalnika za njegovo kasnejšo vrednotenje, ki ga morajo izvesti vlade. Zaveza Komisije, da bo za pomembne direktive pripravila „načrte za izvajanje“⁽³⁷⁾, ki bodo s podpornimi ukrepi olajšali prenos v državah članicah, je dobrodošel element novega svežnja za boljše pravno urejanje. Sem sodi tudi možnost, da lahko Komisija države članice zaprosi, da predložijo pojasnjevalne dokumente glede nacionalne strategije prenosa in izvedejo dvostopenjski postopek preverjanja skladnosti. EESO meni, da je to nesporno korak v pravo smer. Kako uspešni bodo ti ukrepi, se bo izkazalo v praksi.

V Bruslju, 16. septembra 2015

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31. letno poročilo o spremljanju uporabe prava EU (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Glej opombo 22.

⁽³⁵⁾ EESO pripravlja lastno študijo, ki bo to vprašanje obsežneje obravnavala.

⁽³⁶⁾ V primerjavi z zakonodajnim obdobjem 2000–2004, v katerem se je uporabljalo več direktiv kot uredb (155 uredb in 191 direktiv), se je razmerje v zadnjem zakonodajnem obdobju (2010–2014) močno premaknilo v prid uporabi uredb (383) namesto direktiv (136).

⁽³⁷⁾ Smernice za boljše pravno urejanje (SWD(2015) 111 final), poglavje IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

PRILOGA

Naslednje besedilo osnutka mnenja Odbora, namesto katerega je plenarna skupščina sprejela amandma, je skupščina zavrnila:

Točka 4.3.10

EESO zato ceni pobudo za ocenjevanje učinka amandmajev, zlasti Sveta in EP (kakor je določeno že v medinstitucionalnem sporazumu iz leta 2003), saj lahko to odločilno izboljša kakovost pravnega urejanja. Vendar istočasno obžaluje, da sporočilo Komisije te tematike ne obravnava zadovoljivo. Zato je treba v okviru postopkov za boljše pravno urejanje zagotoviti, da se neuradni dialogi omejijo na posebne nujne primere in da večina pravnega urejanja poteka v običajnem zakonodajnem postopku. Samo to zagotavlja popolno demokratično legitimnost in udeležbo.

Rezultat glasovanja: 106 glasov za, 59 glasov proti in 19 vzdržanih glasov.
