

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o boljši pripravi zakonodaje

(2006/C 24/12)

G. Denis McSHANE, minister za evropske zadeve Združenega kraljestva, je 7. februarja 2005 v imenu britanskega predsedstva Svetu EU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil za raziskovalno mnenje o naslednji temi: *Boljša priprava zakonodaje*.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 27. julija 2005 (poročevalec: **g. Daniel RETUREAU**).

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 420. plenarnem zasedanju 28. in 29. septembra 2005 (seja z dne 28. septembra) s 105 glasovi za, 3 glasovi proti in 8 vzdržanimi glasovi.

### 1. Povzetek mnenja

### 1.2 Kako izboljšati kakovost zakonodaje Skupnosti

#### 1.1 Kaj je mišljeno z boljšo pripravo zakonodaje?

1.1.1 Boljša priprava zakonodaje je dejanska družbena zahteva, ki jo bo EESO, izhajajoč iz potreb civilne družbe in uporabnikov prava, posredoval evropskim institucijam in vladam.

1.1.2 Boljša priprava zakonodaje pomeni predvsem postaviti se na raven uporabnika pravne norme. Zato je pomemben postopek sodelovanja, ki vzpostavi predhodni posvet in upoštevanje reprezentativnosti organizacij civilne družbe in socialnih partnerjev, skupin, ki jih zakonodaja neposredno zadeva, in ki konstruktivno uporablja sredstva in pristojnosti posvetovalnih institucij.

1.1.3 Pomeni tudi manj zakonodaje, boj proti inflaciji zakonodaje in poenostavljanje pravnega reda, saj preobširna zakonodaja povzroča pravno nepreglednost, ki ovira trgovino; pomeni tudi zagotavljanje dejanskega in preprostega izvajanja norme.

1.1.4 Boljša priprava zakonodaje pomeni ponovno osredotočenje zakonodaje na bistveno, dajanje prednosti ciljem, ki jih je treba doseči. Pomeni tudi zasnovano prožno in prilagodljive ter hkrati dovolj trajne zakonodaje. To predpostavlja strogost in predvsem skladnost od njene priprave do uporabe v praksi.

1.1.5 Poenostaviti pomeni čim bolj zmanjšati kompleksnost zakonodaje, kar pa ne pomeni nujno, da je treba drastično omejiti obseg zakonodaje Skupnosti ali deregulacijo, sicer bi bilo to v nasprotju s pričakovanji civilne družbe o varnosti in potrebi podjetij, zlasti majhnih in srednje velikih, po pravni varnosti in stabilnosti.

1.1.6 Vsako zakonodajo ali del zakonodaje, ki je zastarel, je treba izrecno razveljaviti.

1.2.1 Vsak generalni direktorat (GD) Komisije mora upoštevati število besedil, ki spadajo v njegovo pristojnost, in njihovo kompleksnost (ki se meri npr. s skupnim številom vrstic in sklicevanj na druge predhodne predpise in z upravnimi nalogami, ki iz tega izhajajo), predlagati uravnotežen program poenostavitve, ki bo vključen v skupni program Komisije, v katerem razloži potrebo in predvideni učinek njegovih predlogov na uporabnike predlaganih poenostavitvev zakonodaje. Program bo moral opredeliti ukrepe za vsako skupino sprejetih besedil (razveljavitev, revizija, kodifikacija...) in oceno sredstev, potrebnih za njegovo izvedbo.

1.2.2 Skupno letno poročilo Komisije „Poenostavitev pravnega reda in boljša priprava zakonodaje“ bo vsebovalo opis letnega programa in uresničevanja programa za predhodno leto ter stanja, ki je nastalo na podlagi srednjeročnega programa poenostavitve in spremljajočega delovnega programa. V poročilu bo analiziran razvoj poenostavitve in boljše priprave zakonodaje v EU in na nacionalni ravni, po potrebi bodo dodani novi predlogi in priporočila. Treba se je izogibati širjenju poročil in sporočil, katerih vsebina sovпада ali se prekriva.

1.2.3 Moč pobude ni nevtralna; ima odločilen vpliv na izbiro prednostnih nalog in namena zakonodaje, na njeno pripravo in sprejemanje, na njeno preoblikovanje, če zakonodajalec predlaga spremembe. Kakovost in relevantnost zakonodajnega predloga imata neposreden vpliv na trajanje in izid postopka sprejemanja. Če je predlog slabo pripravljen, pomeni veliko izgubo časa in sredstev za vse vpletene institucije in svetovalne organizacije.

1.2.4 Tudi kakovost besedila, sprejetega v zakonodajnem postopku, in kakovost prenosa direktiv imata posledice v smislu sporov in potrebe po posredovanju nacionalnih sodnih oblasti in sodnih oblasti Skupnosti, visokih stroškov za nacionalne uprave in stranke v postopkih, če je besedilo pomanjkljivo ali povzroča težave pri razlagi.

1.2.5 Komisija in zakonodajalec nista vsevedna: družbena, ekonomska in tehnološka realnost je hkrati kompleksna in spremenljiva. Tudi korenita sprememba ali bolj prilagodljiva zakonodaja, pri kateri se praktični učinki razlikujejo od želenih predvidenih ciljev ali pri kateri so stroški izvajanja za uprave ali uporabnike prekomerni, ne pomeni oslabitve avtoritete zakonodajalca, ampak bolj dokaz politične inteligence, ki krepi zaupanje tistih, ki jim je zakonodaja namenjena, in spoštovanje zakonodaje.

1.2.6 Ocena zakonodaje, ki se začne pred začetkom zakonodajnega postopka, se zaključi z oceno učinkov (*impact assessment*), ki izmeri kako bo zakonodaja dejansko sprejeta, kako se vključuje v obstoječi zakonodajni korpus in eventualne težave pri izvajanju.

1.2.7 V primeru, da Komisija umakne zakonodajne predloge, ki so že v obravnavi, bi bilo prav, da svojo odločitev o prekinitvi že začetega zakonodajnega postopka utemelji in se posvetuje z zakonodajnimi in posvetovalnimi institucijami ter z organizacijami civilne družbe, ki so bile zaprosene za mnenje ali katerih interesi bodo občutili vpliv takega umika.

1.2.8 Predhodna (*ex ante*) in naknadna (*ex post*) ocena zakonodaje je zgolj pluralistični in participativni poskus, da se ji prizna nesporno politično in praktično zakonitost. Predhodna ocena se izvaja pred in med postopkom oblikovanja, naknadna ocena pa se izvaja v dveh fazah: najprej med prenosom direktiv ali izvajanjem uredb, kjer se lahko pokažejo prve težave pri sprejemanju in izvajanju, potem med tako imenovano oceno dejanskega učinka, ki nastopi po določenem obdobju izvajanja na terenu in lahko odkrije nepredvidene ali celo neželene posledice. Ocena učinkov lahko vključuje povratno informacijo v zvezi z zakonodajo ali načini njenega izvajanja. <sup>(1)</sup>

1.2.9 Negativne ali nepredvidene posledice so lahko zelo različne: njihovo oceno v zvezi s prekomernimi stroški za uprave ali uporabnike mora dopolnjevati presoja njihovega družbenega, ekonomskega, okoljskega vpliva ali vpliva glede na temeljne pravice.

1.2.10 Treba je oceniti izpolnjevanje izvedbenih pristojnosti Skupnosti (neposredna uporaba, komitologija predpisov, regulatorne agencije) in nacionalnih (ministrstva, decentralizirani organi, neodvisni upravni organi), njihov učinek (upravni postopki, ki se zahtevajo od uporabnikov, stroški, kompleksnost) ter učinkovitost nadzora in morebitnih sankcij. Zakonodajalec mora biti sposoben nadaljevati ta postopek, ki združuje urejanje in izvajanje.

<sup>(1)</sup> Tu predlagana metoda se razlikuje od metode Komisije, ki oceno učinkov (*impact assessment*) predvideva v glavnem za fazo snovanja in priprave osnutka zakonodaje. EESO pa meni, da bi participativna presoja prenosov v nacionalno zakonodajo in dejanski učinek zakonodaje po določenem obdobju izvajanja lahko posrečeno dopolnila in okrepila sistem ocenjevanja s spoznanji s terena. Tako bi bilo možno preveriti ali je zakonodajni poseg dosegel zastavljene cilje.

1.2.11 Države članice morajo razviti in izboljšati svoje lastne instrumente za ocenjevanje ter Komisiji in nacionalnemu zakonodajalcu poročati o rezultatih in pri tem posebej navesti uspehe in tudi težave, na katere so naleteli.

1.2.12 Politika usklajevanja, obveščanja in izmenjave nacionalne najboljše prakse, redna objava tabel prenosov, kot je predvideno v sklepu Komisije, in tabele o napredovanju notranjega trga bodo omogočile učinkovito spremljanje in popravke.

1.2.13 Evropski ekonomsko-socialni odbor bo, kot se je zavzel oktobra 2000 (Kodeks poslovanja), še naprej za Komisijo pripravljati letno mnenje o globalnem poročilu „Poenostavitev pravnega reda in boljša priprava zakonodaje“ ter o sporočilih in različnih sektorskih poročilih, ki jih predloži Komisija v zvezi s poenostavitvijo pravnega reda in kakovostjo zakonodaje.

## 1.3 Sklep

1.3.1 EESO ocenjuje, da naloga poenostavitve zakonodajnega korpusa Skupnosti in skrb za njegovo večjo usklajenost in ustreznost ni le vprašanje načinov in tehnik, ampak globoko politično vprašanje, ki zahteva intenzivno medinstitucionalno mobilizacijo in intenzivno udeležbo organizirane civilne družbe.

## MNENJE

## 2. Uvod

2.1 Britansko predsedstvo je Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) zaprosilo za mnenje o temi „boljša priprava zakonodaje“. EESO je dobil tudi zaprosilo za pripravo mnenja o 12. poročilu Komisije o poenostavitvi zakonodaje Skupnosti, pri čemer je upošteval tudi njeno sporočilo o boljši pripravi zakonodaje, rasti in zaposlovanju, na podlagi revizije lizbonske strategije, ki jo je pripravil Evropski svet, in nedavni sklep Komisije o prenosu direktiv.

2.2 Predlogi Odbora ne izražajo dvoma o metodi Skupnosti, ki temelji na načelu pravne države (*rule of law*), ponovno potrjenim v predlogu ustavne pogodbe in dopolnjenim z dodanim postopkom za neposredno vključitev civilne družbe v pristojnost za dajanje pobud. Naslanjajo se predvsem na sklepe Evropskega sveta v Edinburgu leta 1992, Belo knjigo o upravljanju in lizbonsko strategijo (2000–2001), medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2003 ter upoštevaajo opravljeno delo na pobudo šestih predsedstev in Sveta.

2.3 Predlogi tudi poudarjajo sodelovanje civilne družbe v postopku oblikovanja, ocenjevanja in naknadne revizije zakonodaje. Mnenja in predlogi EESO o predmetu in kakovosti zakonodajnih predlogov želijo konstruktivno prispevati k izboljšanju pravnega in upravnega okolja za podjetja in državljane.

2.4 EESO priznava potrebo po boljši pripravi zakonodaje in pozdravlja vse pobude v tej smeri. Vendar poudarja, da se vse zakonodaje ne sme dojemati kot nekoristno ali oviro za to, da bi se EU prilagodila izzivom, s katerimi se sooča. Zato Odbor ne bi mogel podpreti procesa, ki bi Komisijo kot varuhinjo interesov Skupnosti in motor evropske integracije vodil k temu, da bi se odrekla svoji pravici do pobude in s tem sodelovanju pri ustvarjanju „vse tesnejše Unije med narodi“.

## I. BOLJŠA PRIPRAVA ZAKONODAJE: KAJ TO POMENI?

### 3. Boljša priprava zakonodaje: prednostna strategija Skupnosti

3.1 Boljša priprava zakonodaje pomeni prispevek k boljšemu upravljanju ter enostavnejši in bolj razumljivi zakonodaji, ki daje civilni družbi boljšo podobo o sposobnosti evropskih institucij, da delujejo učinkovito; pomeni ponovno vzpostavitev zaupanja civilne družbe v institucije, ki postavljajo norme.

3.2 Trenutno je mogoče dvomiti o načelu enakosti pred zakonom zaradi kompleksnosti in števila norm v uporabi ter težavnega dostopa do veljavne zakonodaje in zakonodaje v pripravi; zahteva po razumljivosti in dostopnosti zakonodaje mora biti vodilno načelo pri poenostavitvi pravnega reda in pripravi novih zakonodajnih predlogov.

3.3 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je bila svečano razglašena v Nici leta 2000, potrjuje pravico evropskih državljanov do dobre uprave; obveščanje in udeležba tistih, ki jim je zakonodaja namenjena, potreba po zakonodajnem načrtu, upoštevanje neodvisnih in zanesljivih strokovnih mnenj, izvajanje načel sorazmernosti in subsidiarnosti, kakovost zakonodaje, njenega prenosa in uporabe ter upravna poenostavitve so ključni pogoji za učinkovitost zakonodaje z vidika njenih uporabnikov.

3.4 Obe prednostni nalogi: poenostavitev pravnega reda in boljša priprava zakonodaje ter dejavnosti Skupnosti v ta namen imajo isti cilj — dobro upravljanje — in zahtevajo dodelitev zadostnih sredstev. Treba jih je vključiti v zakonodajni proces

in uporabo zakonodaje. Ko bo proces vzpostavljen, ga bo treba vzdrževati časovno, politično in z zadostnimi sredstvi.

3.5 Poenostavitev pravnega reda ter izboljšanje kakovosti in učinkovitosti zakonodaje sta postali absolutna prednostna naloga Skupnosti za zagotavljanje konkurenčnosti, rasti in zaposlovanja, trajnostnega razvoja, kakovosti življenja državljanov Unije ter lajšanje poslovanja evropskih podjetij na notranjem trgu in v trgovini s tretjimi državami.

3.6 Pri tem pa opravljeno delo in sprejete pobude še zdaleč niso dosegle popolnega učinka. Dosedanji neuspeh lizbonske strategije, ugotovitve in predlogi iz poročila Wima Koka ter pobuda Evropskega sveta za ponovno oživitev strategije so nujno vodili v njeno ponovno ovrednotenje od leta 1992, ki so jo leta 2001 institucije in države članice razširile, da bi se izboljšala zakonodaja in njeno izvajanje.

3.7 EESO se strinja s stališčem Komisije, ki narekuje ponovno celostno ovrednotenje potreb in razpoložljivih sredstev. Tudi na nacionalni ravni.

3.8 Težave Evrope v zvezi s konkurenčnostjo, uresničevanjem gospodarstva znanja in na politični ravni v smislu preglednosti, sodelovanja, učinkovitosti in sprejemanja zakonodaje s stališča državljanov in podjetij zahtevajo znatno okrepitev in z določenih vidikov celo ponovno določitev načinov in višine dodeljenih sredstev za boljšo pripravo zakonodaje v Evropi petindvajsetih, ki se bo v prihodnosti še širila.

3.9 Sedanja strategija Komisije je razvidna iz dveh sporočil, objavljenih marca 2005 <sup>(2)</sup>, in bi morala biti dopolnjena s predlogom izvedbenega okvira za agencije v tem letu. Ta okvir bi se moral po mnenju EESO omejiti na določanje smernic brez vpliva na samostojnost agencij, ki jih pri izvrševanju proračunov že nadzirata Računsko sodišče in v primeru spora sodna oblast.

3.10 Dvanajsto poročilo „Boljša priprava zakonodaje 2004“ <sup>(3)</sup> navaja: akcijski načrt Komisije z naslovom „Poenostaviti in izboljšati zakonodajno okolje“, medinstitucionalni sporazum o boljši pripravi zakonodaje iz decembra 2003 <sup>(4)</sup> in strategijo držav članic, določeno v medvladnem akcijskem načrtu, ki so ga maja 2002 sprejeli ministri za javno upravo. V 11. poročilu „Boljša priprava zakonodaje 2003“ <sup>(5)</sup> je Komisija navedla svoje cilje, ki so podrobneje opisani v osmih tematskih sporočilih <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> KOM(2005) 97 končno., 16.3.2005 in KOM(2005) 98 končno., 21.3.2005.

<sup>(3)</sup> KOM (2005) 98, končno, 21.3.2005

<sup>(4)</sup> UL C 321, 31.12.2003.

<sup>(5)</sup> KOM (2003) 770, končno, 12.12.2005.

<sup>(6)</sup> Zlasti „Skupni okvir za evropske regulativne agencije“ KOM(2002) 718 končno.

3.11 Akcijski načrt Komisije izhaja iz pripravljanih del strokovnjakov in Bele knjige o evropskem upravljanju iz leta 2001 ter iz delovnih skupin o kakovosti predpisov ministrov za javno upravo iz leta 2000; doseženo je bilo že precejšnje soglasje.

3.12 Glavni cilj Komisije je izboljšanje pravnega reda Skupnosti z njegovo poenostavitvijo, za katerega je že sprejela metodologijo in zagotovila sredstva.

3.13 Komisija je sprejela okvirne ukrepe v zvezi s pogoji predhodnih posvetovanj, izvedbo ocen učinkov, kakovostjo in načini oblikovanja nove zakonodaje od začetka procesa, ki ga je sprožil Evropski svet v Edinburgu leta 1992 na področju poenostavitve in spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti, katerega nadaljevanje in napredek sta bila že predstavljena v dvanajstih letnih poročilih, ki pa še zdaleč niso v celoti prepričljiva za uporabnike zakonodaje, ki čutijo, da je napredek, čeprav dejansko obstaja, še vedno premajhen.

3.14 Pobuda Sveta za boljšo zakonodajo, ki se je začela izvajati pod irskim predsedstvom, je bila leta 2004 predstavljena v izjavi šestih predsedstev o boljši zakonodaji<sup>(7)</sup>. Svet na temo „Konkurenčnost“ je novembra 2004 identificiral približno dvajset zakonodajnih aktov (razdeljenih na 15 prednostnih področij) za poenostavitev in je nadaljeval delo v tej smeri februarja 2005. Komisija se je lotila uresničevanja teh smernic in uspeh je nujno potreben.

3.15 Komisija je v svojem sporočilu „Boljša zakonodaja za rast in delovna mesta v Evropski uniji“<sup>(8)</sup> ponovno opredelila svoj pristop iz leta 2002 v okviru revizije lizbonske strategije.

3.16 EESO kot institucija, ki predstavlja organizirano civilno družbo, prav tako od začetka želi bolj dejavno prispevati k pobudi, da Evropa dobi boljšo, bolj jasno, skladno in učinkovito zakonodajo, da se izpolnijo zakonita pričakovanja državljanov in podjetij. Protokol, sklenjen s Komisijo<sup>(9)</sup>, mu omogoča organizacijo posvetovanj o zakonodajnih predlogih. Glede na to morajo biti njegova mnenja bolj odločna in zavzeti morajo predvsem stališče tistih, ki jim je zakonodaja namenjena.

#### 4. Osnove strategije za boljšo pripravo zakonodaje v Evropi

4.1 Zakonodaja je glavno sredstvo za ukrepe Skupnosti glede na pravni okvir, določen s pogodbami, za razliko od držav članic, ki lahko uporabijo več različnih instrumentov.

<sup>(7)</sup> Pospeševanje upravne reforme v Evropi, skupna izjava, 7.12. 2004.

<sup>(8)</sup> KOM (2005) 97.

<sup>(9)</sup> Podpisan je bil 24. septembra 2001.

4.2 Pri izboljšanju zakonodaje (obstoječe in prihodnje) ne bi smeli težiti samo k poenostavitvi, temveč tudi k skladni uporabi pravnih konceptov, jasnosti pri oblikovanju, zlasti na področjih, kjer je zakonodaja najbolj v razvoju, najbolj obširna ali najbolj kompleksna. Navedemo lahko na primer zakonodajo o notranjem trgu in o okolju, prometno politiko ali statistiko.

4.3 Lizbonska strategija, zlasti potreba po izboljšanju konkurenčnosti in prizadevanje za boljšo evropsko upravo<sup>(10)</sup>, zahteva predvsem preučitev regulativne funkcije in pogojev njenega izvajanja ter učinke evropske zakonodaje v državah članicah (zakonodaja, uprava), da bi zagotovili bolj enotno uporabo zakonodaje in njeno skladnost ter s tem uravnotežene pogoje delovanja za notranji trg. Zato se pri prenosu ne smejo dodajati nepotrebne določbe ali oteževati direktiv.

4.4 Evropski svet v Lizboni je od Komisije, Sveta in držav članic zahteval, da do leta 2001 z usklajenim delovanjem oblikujejo strategijo za poenostavitev zakonodajnega okolja<sup>(11)</sup>. Poudarilo je tudi potrebo po novih in prožnejših načinih regulacije.

4.5 EESO meni, da bodo novi načini regulacije, ki jih podpira<sup>(12)</sup>, zagotovili bolj neposredno in trajno vključevanje civilne družbe v zakonodajni proces — v sodelovanju z ustanovami ali na bolj samostojen način (koregulacija in samoregulacija), kot je predvideno z Medinstitucionalnim dogovorom iz decembra 2003.

4.6 Zaradi vse večje globalizacije gospodarstva in njegove vse manjše odvisnosti od proizvodnje (digitalno gospodarstvo in družba znanja, vprašanja v zvezi z industrijsko lastnino in avtorskimi pravicami, revizija podjetij ter novi finančni instrumenti in storitve)<sup>(13)</sup> bo treba ustvariti nova partnerstva s socialno-ekonomskimi udeleženci (boljša uporaba odborov za zaposlovanje, socialni dialog, pa tudi ustanavljanje npr. sektorskih odborov ali tematskih delovnih skupin). V ta namen bi bilo treba ponovno preučiti tradicionalne postopke in sredstva oziroma bi jih bilo treba poenostaviti in prilagoditi hitremu razvoju trgov in potrebam na področju inovativnosti, investicij ali na področju usposabljanja in raziskav.

<sup>(10)</sup> Bela knjiga Komisije o Evropski upravi, KOM(2001) 428 končno.

<sup>(11)</sup> Komisija je odgovorila na zahtevo Sveta s sporočiloma KOM(2002) 275 „Evropska uprava, boljša priprava zakonodaje“ in KOM(2002) 278 „Akcijski načrt: poenostavitev in izboljšanje zakonodajnega okolja“, 6.2. 2002.

<sup>(12)</sup> Glej informativno poročilo, ki ga je EESO sprejel februarja 2005, o sedanjem stanju koregulacije in samoregulacije na enotnem trgu, CESE 1182/2004 fin., 10.2. 2005.

<sup>(13)</sup> Primer postopka Lamfalussy glede zakonodaje o trgu finančnih storitev.

4.7 Komisija že izvaja postopke posvetovanja, ocene učinkov, katerih načrt je objavljen vsako leto, zlasti z uporabo analize stroškov in koristi, ki jo dopolnjuje z drugimi pripomočki, kot je analiza po več kriterijih. Samo analiza stroškov in koristi po mnenju Odbora ni v povsem primerna za vsa področja in vse posledice zakonodaje (npr. javno zdrave, okolje). V analizo je treba vključiti izvajanje temeljnih pravic ali zadev splošnega pomena, ki jih je itak težko oceniti po metodi stroškov in koristi.

4.8 Poleg sporočila o objavi in poenostavitvi pravnega reda Skupnosti <sup>(14)</sup>, ki določa delovni okvir, sta bili predlagani še dve bolj specifični pobudi: ena v zvezi s kmetijsko <sup>(15)</sup> in ribiško zakonodajo (iz leta 2004) <sup>(16)</sup>, ki sta še posebej kompleksni in se hitro razvijata, in druga v zvezi s programom za poenostavitev zakonodaje na enotnem trgu (SLIM), ki deluje od leta 1996 in je obrodila delne, a spodbudne sadove, čeprav sta ga Svet in Parlament le malo spremljala in je zdaj videti, kot da sta ga opustila <sup>(17)</sup>.

4.9 Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2003 med Komisijo, Parlamentom in Svetom <sup>(18)</sup> določa oblikovanje novega pristopa k zakonodajni funkciji med institucijami, ki odpira več možnosti za pogodbo, koregulacijo in samoregulacijo. V skladu s tem je EESO sprejel mnenje o poenostavitvi <sup>(19)</sup> in zgoraj navedeno informativno poročilo o alternativnih oblikah regulacije <sup>(20)</sup>. Pred tem se je EESO osredotočal predvsem na program SLIM. Pri izvajanju medinstitucionalnega sporazuma bi bilo treba po mnenju Odbora posvetiti posebno pozornost malim in srednje velikim podjetjem ter dejanski uporabi Evropske listine za mala podjetja.

4.10 Včasih je slišati trditve, da več kot polovica zakonodaje, ki se uporablja v državah članicah, izhaja iz EU. Leta 2000, ko se je pripravljala zakonodaja o upravljanju, se je pojavljala podatek, da obstaja 80.000 strani pravnega reda Skupnosti. Danes druge študije kažejo na bolj upočasnjeno rast, približno 10 odstotkov nove domače zakonodaje.

4.11 V vsakem primeru predstavlja ta zakonodaja strošek za oblikovanje, prenos in uporabo, ne le za Unijo in države članice, temveč tudi za podjetja in posameznike, ki morajo zakone poznati in jih spoštovati ter slediti posebnim upravnim postopkom (stroški izvajanja).

<sup>(14)</sup> KOM (2003) 71, končno, 11.2. 2003.

<sup>(15)</sup> KOM(2001) 48 končno, poročilo o poenostavitvi kmetijske zakonodaje.

<sup>(16)</sup> KOM (2004) 820, končno, 15.12. 2004.

<sup>(17)</sup> SLIM se je nanašal samo na notranji trg; Komisija predvideva določitev vzporedne metodologije za vsa področja; objava novih podatkov je predvidena za oktober 2005.

<sup>(18)</sup> UL C 321, 31.12.2003.

<sup>(19)</sup> UL ES C 112/4, 30.4.2004.

<sup>(20)</sup> EESO 1182/2004 končno.

4.12 Stroške oblikovanja zakonodaje, njenega uveljavljanja ter upravnih in upravnih posledic je težko oceniti, pojavlja pa se vse več kritik, zlasti s strani podjetij, glede včasih nepotrebnih zahtev, težav, ovir in postopkov, ki iz tega izhajajo, do te mere, da po mnenju nekaterih ta zakonodaja znatno ovira evropsko konkurenčnost, kar skrbi tudi Svet in Komisijo. Te stroške je treba oceniti za objektivni pristop h kakovosti zakonodaje. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj ocenjuje, da znašajo stroški izvajanja zakonodaje 3 do 4 odstotke evropskega BDP <sup>(21)</sup>.

4.13 Vendar predstavlja usmerjenost izključno na stroške usklajevanja in vpliv na konkurenčnost samo en vidik, ki zagotovo ni zanemarljiv, vendar ni edini ali najbolj pomemben. <sup>(22)</sup> Kljub vsemu bi bilo mogoče predvideti pristop, ki bi temeljil na najboljši zakonodaji; ta bi za dosego svojih ciljev zahtevala minimalne stroške izvedbe in usklajevanja. Takšen je predlog iz Mandelkernovega poročila, ki bi ga EESO želel eksperimentalno preizkusiti, in se nanaša na predloge, ki bodo imeli vpliv na podjetja, zlasti na mala in srednje velika podjetja. Komisija v svojem pristopu že upošteva vprašanje upravnih stroškov in trenutno izvaja pilotni projekt, da bi zanje pripravila model (EU Net Admin. Costs model).

4.14 Priprava zakonodaje je politični akt, ki poleg institucij Unije in vlad zadeva tudi organizirano civilno družbo in vse evropske državljane. Obstajajo številne kritike glede nepreglednosti in kompleksnosti postopkov oblikovanja evropskega prava ter uvajanja nepotrebnih zahtev ali postopkov pri prenosu nekaterih direktiv, četudi direktive tega ne zahtevajo (*gold-plating*). To so zapleteni upravni postopki, ki povečujejo ovire, birokracijo in stroške za končne uporabnike zakonodaje (*red tape*). Nevladne organizacije in socialni partnerji se pogosto pritožujejo nad uradnostjo in omejenostjo postopkov predhodnega posvetovanja, čeprav ti od njih zahtevajo velik in drag časovni ter strokovni vložek.

4.15 Gre za težave institucionalne preglednosti, upravljanja in demokracije za institucije in države članice; gre za podobo Evrope in njenih institucij, ki so danes zavezane k iskanju hitrih in učinkovitih rešitev; hkrati gre tudi za boljši odziv na izziv rasti, zaposlovanja in konkurenčnosti v Evropi. Države članice morajo predvideti tudi reformo države in uprav, ki so tudi tarča kritike, njihov dejavni prispevek k boljšemu celostnemu upravljanju pa je nepogrešljiv.

<sup>(21)</sup> MDS jih ocenjuje na 3 % BDP; študija Zveznega urada za načrtovanje iz 2000 jih ocenjuje na 2,6 % za Belgijo. Poročilo „Manj je več“ (marec 2005) delovne skupine za boljšo pravno ureditev pa jih ocenjuje na 10 do 12 % BDP za Združeno kraljestvo, od katerih je približno 30 % skupnih stroškov zakonodaje za upravne stroške.

<sup>(22)</sup> Tudi to, da se zakonodaja ne pripravlja, lahko stane, čeprav v tem primeru ni mogoče narediti ocene učinkov. V svojem nedavnem delovnem dokumentu Komisija ocenjuje stroške neizvajanja smernic iz Lizbone.

4.16 To neposredno vpliva na napredovanje evropske ideje in ideje o evropskem združevanju, zlasti v trenutku, ko je politična razprava o ustavni pogodbi v središču pozornosti državljanov. Treba je odgovoriti na pričakovanja državljanov in civilne družbe na področju izboljšanja kakovosti in razumljivosti zakonodaje Skupnosti ter se zavzemati za njeno poenostavitev in ob tem oceniti birokratsko breme izvajanju zakonodaje za uprave in podjetja.

## II. IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI ZAKONODAJE SKUPNOSTI

### 5. Poenostavitev pravnega reda

5.1 Februarja 2003 je Komisija uvedla okvir delovanja, usmerjenega v zmanjševanje obsega evropskega pravnega reda, izboljšanje dostopnosti zakonodaje in poenostavitev obstoječe zakonodaje. Na tej osnovi je Komisija izdelala prožen program poenostavitve ter kakih trideset pobud, ki prinašajo poenostavitve za podjetja, državljanje in državne uprave. V tem trenutku zakonodajalec preučuje 15 zakonodajnih predlogov, ki naj bi bili sprejeti.

5.2 EESO v oktobru 2005 od Komisije pričakuje novo fazo programa poenostavitve. Ta bi morala zlasti upoštevati mnenje zainteresiranih strani (glej javno razpravo, ki je bila odprta 1. junija 2005 na spletni strani EUROPA) in vključevati sektorski pristop.

5.3 EESO poudarja pomen izvajanja medinstitucionalnega sporazuma "Boljša priprava zakonodaje", sklenjenega decembra 2003, zlasti njegove točke 36 o delovnih metodah Sveta in Parlamenta pri preučevanju predlogov za poenostavitve.

5.4 S kodifikacijo, ki je bistvena za poenostavitev, je treba legalno nadomestiti razpršeno zakonodajo, tako da se jo združi in uskladi. Prejšnje zakone je treba izrecno razveljaviti, da bi imela kodificirana različica nedvoumno pravno moč, v skladu s pričakovanji njenih naslovnikov in uporabnikov. Za to mora zakonodajalec formalno sprejeti prečiščene verzije, za razliko od konsolidacije, ki jo opravi Urad za uradne publikacije in ima tehnični značaj ter ne ponuja istih zagotovil pravne varnosti, čeprav olajšuje razumevanje zakonodaje. Konsolidacija je dejansko priprava za kodifikacijo.

5.5 Kodificirano področje mora imeti določeno raven dovršenosti in trdnosti zakonodaje, če se kodifikacija izvaja brez sprememb zakonodaje; na nekaterih področjih je možna drugačna oblika kodifikacije, če je postala nujna delna predelava te zakonodaje.

5.6 Če se lahko ena določba pojavi v več zakonih, se navede v glavnem besedilu zakona, v drugih pa v določeni obliki z navedbo glavnega besedila.

5.7 Če se pri konsolidaciji ugotovijo notranja nasprotja, kot so različne definicije ali različno besedišče od besedila do besedila, je treba ponovno oblikovati besedilo, ki nadomesti prečiščeno besedilo, in ga čim prej predložiti zakonodajalcu.

5.8 Morebitne napake razveljavitve ali kodifikacije se čim prej popravijo in objavijo.

5.9 Sistematična uporaba konsolidacije je stalen in učinkovit način poenostavitve, ki lahko poudari potrebo po kodifikaciji ali reviziji zakonodaje zaradi boljše razumljivosti in povezanosti; to močno olajša dostop do veljavne zakonodaje.

5.10 Spletna stran EURlex mora vsem omogočati dostop do veljavne zakonodaje; vsa kodificirana in prečiščena besedila veljavne zakonodaje bodo morala biti tudi v prihodnje vpisana v EURlex.

5.11 Po določenem času pa postanejo veljavna besedila težje dostopna zaradi načina dostopa do uradnih listov, kar lahko ovira poznavanje pravnega reda v celoti: to tehnično težavo je treba odpraviti.

### 6. Predlogi EESO za boljšo pripravo zakonodaje

6.1 Spletna stran PRElex mora omogočati dostop do celotne zakonodaje v pripravi, jo umestiti v primerno okolje (skupaj z ocenami, posvetovanji, presojami in razlagami); če se zakonodaja v pripravi nanaša na druge direktive in uredbe, je treba omogočiti hiperpovezavo za neposredni dostop, ne glede na datum objave v Uradnem listu.

6.2 Vse prejšnje določbe, ki so v nasprotju z novo zakonodajo, je treba izrecno razveljaviti ali spremeniti.

6.3 Večina metod za boljšo pripravo zakonodaje že obstaja in se že uporabljajo, nekatere pa je treba izpopolniti. Možne so druge metode ali prilagoditve, vendar njihovo izvajanje v celoti ne sme preobremeniti ali neupravičeno ovirati že tako zapletenih postopkov priprave, zlasti zato, ker ustavna pogodba opredeljuje postopek soodločanja kot redni zakonodajni postopek.

6.4 Komisija zato predlaga (KOM 2005/097) ustanovitev dveh novih delovnih teles:

- skupine nacionalnih strokovnjakov s področja zakonodaje na visoki ravni za pomoč pri izvajanju postopka „boljše priprave zakonodaje“;
- mreže znanstvenikov za mnenja o metodologiji (zlasti ocene učinkov), izbrani za posamezne primere.

6.5 Komisija že uporablja takšna strokovna mnenja pri pripravi zakonodaje; izkušnje bodo pokazale ali bo formalizacija pridobitve strokovnega mnenja prinesla dodano vrednost v primerjavi s sedanjimi praksami.

## 7. Pred pripravo zakonodaje

- a) Definicija ciljev, ki jih je treba doseči z zakonodajo, v zvezi s prvotno zakonodajo in že obstoječo zakonodajo, vključno s sodno prakso Sodišča (SES) na zadevnem področju; preskus najboljših načinov za doseg zastavljenih ciljev, ob izogibanju prekomernega naraščanja zakonodaje in upoštevanju načel proporcionalnosti in subsidiarnosti;
- b) razvrstitev ciljev in opredelitev prednostnih nalog z uporabo sektorskih ali horizontalnih ukrepov; vloga Sveta v tem postopku; preskus nujnosti priprave zakonodaje, če sredstva za doseg istih ciljev niso na voljo že v pogodbah ali sekundarni zakonodaji;
- c) srednjeročno načrtovanje (časovni načrt, delovni načrt) za doseg zastavljenih ciljev s pomočjo novih partnerstev;
- d) opredelitev najprimernejšega pravnega akta ali aktov za doseg ciljev: direktiva (okvirni zakon), uredba (zakon), poenostavitev (združevanje nove zakonodaje s prejšnjo, poenotenje pravnih pojmov in definicij, sistematična konsolidacija sprememb s predhodnim besedilom, kodifikacija, *restatement* — združitev razdrobljene zakonodaje v pregledan in poenostavljen instrument) ali druga oblika regulacije z alternativnimi metodami (soodločanje, koregulacija, „nadzorovana“ in nenadzorovana samoregulacija, pogodba); vključitev cilja poenostavitve in pojasnitve v vse nove zakonodajne postopke;
- e) predhodne ocene učinkov, od analize stroškov in koristi v povsem finančnem okviru, še zlasti na področjih, kjer je količinska opredelitev v zvezi s tem težka (na primer, okoljski ukrepi: vpliv na javno zdravje, biotska raznovrstnost, kakovost zraka ali vode; socialni ukrepi: sodelovanje, življenjski in delovni pogoji ter njihov predvidljiv vpliv na produktivnost in gospodarsko učinkovitost ali socialno blaginjo); skupni učinek mora biti pozitiven glede na interes javnosti ali splošni interes (na primer učinkovitost socialno-ekonomskih pravic), vendar se je pri načinih izvajanja na vsak način treba izogibati prevelikim omejitvam, nesorazmernim stroškom (*compliance costs*) ali kontrolam in preveliki regulaciji glede na zastavljeni cilj; če je finančni izračun bistven, se ga lahko v nekaterih primerih relativizira glede na določene ključne politične cilje;

f) participativna demokracija: alternativne oblike urejanja z neposrednim vključevanjem tistih, ki jim je zakonodaja namenjena; v primeru zakonodajnih instrumentov, posvetovanja, ki neposredno in prek predstavniških organizacij učinkovito in zadovoljivo vključujejo predvsem zainteresirane člane civilne družbe, ki jih to najbolj zadeva, po možnosti z zaprosilom za raziskovalno mnenje, poslanim na Ekonomsko-socialni odbor in/ali Odbor regij; uporaba zelenih in belih knjig kot pripravljalnih orodij ter obsežnega posvetovanja civilne družbe in institucij; oblikovanje partnerstev z organizacijami civilne družbe; uporaba sredstev obveščanja za razlago ciljev in vsebine predvidenih instrumentov.

## 8. Oblikovanje zakonodajnega predloga kot ga vidi EESO

### 8.1 Ocene učinkov:

8.1.1 EESO se seznanja s sprejetjem novih internih smernic Komisije za analizo učinkov, ki so v uporabi od 15. junija 2005.

8.1.2 Predhodne ocene učinkov, sorazmerne z obsežnostjo in zapletenostjo ciljev, ki jih je treba doseči, se najprej izvajajo z uporabo človeških virov in pristojnosti generalnega direktorata, ki želi dati pobudo, takoj ko so cilji, ki jih je treba doseči s predvideno zakonodajo, določeni politično. To je prvi pristop ocenjevanja.

8.1.3 Merila in metodologija lahko odražajo vnaprej določeni standard, hkrati pa so prilagojena posameznemu GD in predlogu, ki se ocenjuje. V tej fazi je mogoče predvideti neuradna posvetovanja o področju uporabe, ciljeh, naravi instrumenta in njegovem predvidenem učinku z nekaterimi najbolj reprezentativnimi ali prizadetimi organizacijami ter nacionalnimi strokovnjaki, ne da bi bilo zato ogroženo načelo odprtega posvetovanja.

8.1.4 To, kar EESO opredeljuje kot "predhodna ocena učinkov"<sup>(23)</sup> bi se lahko dopolnilo bodisi na interni ravni bodisi s pomočjo zunanjih neodvisnih strokovnjakov ali nacionalnih strokovnjakov<sup>(24)</sup>.

8.1.5 Odbor vztraja, da analize učinkov uravnoteženo obravnavajo tri razsežnosti lizbonske strategije — ekonomsko, socialno in okoljsko.

<sup>(23)</sup> Razlika v terminologiji EESO in Komisije, ki govori o „oceni učinkov“ in ne o „predhodni oceni učinkov“, tako kot EESO, kaže na metodološko razliko, ki jo predvideva EESO.

<sup>(24)</sup> KOM(2005) 97 končno z dne 16.03.2005.

8.1.6 EESO meni, da so ocene učinkov ključnega pomena v postopku oblikovanja in izvajanja zakonodaje; te ocene se ne smejo več obravnavati kot obvezni upravni postopki ali postopki brez dodane vrednosti.

8.1.7 Vztraja na obvezni oceni učinkov vsaj za vse predloge zakonodaje, ki zadevajo podjetja ali delavce na različnih gospodarskih področjih, in za vse predloge, ki se nanašajo na soodločanje. Izbira zakonodajnega instrumenta ali alternativne rešitve (koregulacija, pogodbe, samoregulacija) mora biti utemeljena, kot je predvideno z medinstitucionalnim sporazumom iz decembra 2003 o „boljši pripravi zakonodaje“ in s stališča prispevka k pravni ali upravni poenostavitvi za končne uporabnike. Vendar pa rezultati analize vpliva ne morejo zadostovati za to, da bi upravičili uvedbo zakonodajnega postopka.

## 8.2 Posvetovanja in oblikovanje:

8.2.1 Naslednja faza je dejansko oblikovanje zakonodaje in naj bi se izvajala najprej notranje, po metodah dela Komisije, še zlasti po navodilu za pripravo, ki pa jo nato izboljšajo odbori pravnikov in strokovnjakov v Komisiji. V tej fazi je treba pustiti odprte nekatere možnosti; namen faze posvetovanja ni ponuditi že „dokončno“ besedilo do najmanjših podrobnosti, temveč posvetovanje z zainteresiranimi o različnih političnih možnostih.

8.2.2 Od tu naprej je treba posvetovalnim organom Skupnosti predložiti pomembne osnutke oziroma jih lahko zahtevajo sami. Na primer, tako kot pri zelenih in belih knjigah bi morale biti možno zaprositi Odbor regij, ki predstavlja lokalne uprave in oblasti, in EESO, ki predstavlja organizirano civilno družbo, za raziskovalno mnenje o zakonodajnih predlogih, ki se še zlasti nanašajo na notranji trg, gospodarstvo, podjetja, mednarodno trgovino, zunanje odnose, okolje, socialna vprašanja in vprašanja o priseljevanju, potrošnja in reforme kmetijske zakonodaje. Mnenje se mora osredotočati na predhodno oceno učinkov, zastavljene cilje in na načine za njihovo izpolnitev.

8.2.3 Mnenja o že podrobno oblikovanih zakonodajnih besedilih, o katerih se že razpravlja, so prepozen poskus, da bi lahko v večji meri vplivali na splošno zasnovo besedila; strokovno mnenje odborov lahko že od začetka veliko bolj tvorno prispeva k boljši zakonodaji ter njenemu razumevanju in sprejetju s strani naslovnikov.

8.2.4 V tej fazi je treba opraviti neposredno posvetovanje zainteresiranih strani, institucij in organizacij ter nacionalnih in lokalnih institucij po običajni (obravnave, seminarji, zaprosila za mnenje) in elektronski poti (elektronska pošta, vprašalnik na strani pristojnega GD). Posvetovalni organi lahko po protokolih, ki so z njimi sklenjeni, organizirajo nekatere posvetovalne postopke, kar je treba še razviti.

8.2.5 Začetek odprtega posvetovanja na spletni strani Skupnosti predpostavlja uporabo ustreznih sredstev obveščanja in oglaševanja, da bi bila narava in bistvena vsebina zakonodajnega predloga ter stran sama prepoznavna čim več ljudem, socialno-ekonomskim akterjem, podjetjem ali lokalnim upravam, ki jih zadeva zakonodajni predlog. Treba je oblikovati register evropskih in nacionalnih organizacij, lokalnih oblasti, nacionalnih in regionalnih ESO, da bi jih po elektronski pošti obveščali o začetku postopka posvetovanja. Obvestijo se lahko tudi ustrezni organi obveščanja (splošni, posebni, strokovni tisk ...) zaradi širjenja informacij.

8.2.6 Na koncu je treba na spletni strani Komisije objaviti objektivni povzetek morebitnih rezultatov posvetovanj skupaj z odzivi. Povzetek bo moral biti povsem nepristranski, ne bo smel težiti k začetnim načrtom Komisije in prav tako ne popustiti pritiskom lobijev, da bi splošni interes prevladal na interesi posameznikov in praktične rešitve nad ideološkimi pristopi.

8.2.7 Drugače se lahko pojavijo ovire, ki jih je pozneje težko premostiti, kot tiste v zvezi z dvema paketoma predlogov o „pristaniških sklopih“ (ni bilo ocene učinkov, ni bilo sklicevanja na mednarodne pomorske konvencije ILO, ki so jih ratificirale države članice), predlogom direktive o storitvah na notranjem trgu (opustitev usklajevanja zakonodaj) ali predlogom direktive o patentiranju računalniško izvedenih izumov (ki je povzročalo hude zmešnjave in pravne negotovosti in glede katerega je EESO izrazil resne zadržke, na koncu pa je bilo pri drugem branju v Parlamentu zavrženo <sup>(25)</sup>).

8.2.8 V zvezi z vplivom na nacionalne oblasti, glavne izvajalke zakonodaje Skupnosti, bi bilo treba uporabiti že vzpostavljene metode v številnih državah, z oblikovanjem povezav med pristojnim GD in ustreznimi nacionalnimi oblastmi ter pravnimi in tehničnimi oddelki. Načrtovati je treba sodelovanje in ocene notranjih postopkov za oceno učinkov (*benchmarking*), da bi ustvarili primerljiva merila, ob upoštevanju končnih naslovnikov zakonodaje.

<sup>(25)</sup> UL C 61 z dne 14.03.2003 in CESE 848/2005.

8.2.9 Merila za določanje kakovosti in učinka zakonodaje morajo biti preprosta, tako kot predlaga Mandelkernovo poročilo<sup>(26)</sup>, in morajo čim bolj izkoristiti obstoječe evropske in nacionalne statistične vire, izkušnje nadzornih služb ali inšpekcij. Posvetovati se bo treba tudi z osebjem za izvajanje in nadzor zakonodaje, z odgovornimi za zagotavljanje njene uporabe v praksi. Za učinkovito izvajanje v praksi bo treba predvideti tudi potrebe obveščanja in morebitnega dodatnega usposabljanja, zaposlovanja ali preusmeritve.

8.2.10 V vsaki fazi je treba čim bolj natančno določiti stroške izvajanja in tehničnih predpogojev, ob upoštevanju že obstoječe zakonodaje na zadevnem področju. Na ta način bomo lahko dosegli boljše razumevanje različnih vidikov učinka načrtovane zakonodaje in s tem zmanjšali stroške njenega izvajanja.

8.2.11 Mreža znanstvenikov, ki jo je ustanovila Komisija, lahko izpopolni obstoječo metodologijo, da bi izboljšala njeno učinkovitost. Lahko bi tudi analizirala posamezne ocene učinkov, povezane s predlogom ali predlogi sprememb, ki bodo predloženi.

8.2.12 Načrtovanje je nujno za vsak predlog, da bi določili faze in časovni načrt, ki mora omogočati dovolj časa za pripravo zakonodaje, ob upoštevanju morebitnih posledic in nujnih primerov.

8.2.13 Možna mora biti revizija ocen učinkov, ki so nepopolne ali nezadostne, in pri tem po potrebi uporabiti zunanje strokovnjake. Evropski parlament je na svoji spletni strani o spremljanju zakonodaje (OEIL)<sup>(27)</sup> odprl novo rubriko, ki zadeva analizo oceno učinkov in ki bi lahko dopolnila, po potrebi na kritičen način, že objavljene publikacije Komisije (načrt in posebne ocene za vse predloge v zvezi s soodločanjem, ki jih namerava Komisija izdelati od leta 2005 naprej).

8.2.14 Po zaključku teh faz bi bilo torej mogoče dokončati zakonodajni predlog, oceno učinkov<sup>(28)</sup> in finančno poročilo ter razlage, da bi uporabnikom, pravnikom ter zakonodajalcem na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni čim bolj jasno razložili cilj, obseg in konkretne posledice predlagane zakonodaje. V tej fazi je treba vključiti še zlasti „nadzor kakovosti“ zakonodaje. Določiti je treba še metode v praksi.

<sup>(26)</sup> Priprava kazalnikov stroškov za uporabnika in upravo za homogeno celoto predpisov; uporabiti manjše število postavk: zapletenost, dolžina besedil, sklicevanje na druga besedila, število in pomen deklarativnih obveznosti za uporabnike ali tretje osebe, ki pripravljajo poročila o stroških, število potrebnih delavcev pri izvajanju dogovorov, število sporov.

<sup>(27)</sup> Spremljanje zakonodaje (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>); zdaj je stran „ocene učinkov“ še vedno v izdelavi.

<sup>(28)</sup> Komisija že ima možnost posodobiti svojo oceno učinkov z novimi podatki, ki prej niso bili na voljo.

8.2.15 V sporočilu Komisije zakonodajalcem, posvetovalnim organom Skupnosti, nacionalnim posvetovalnim organom in lokalnim organom izvajanja in nadzora morajo biti vsi ti elementi.

8.2.16 Po tem ko bo instrument izbran bo treba natančno določiti njegovo področje uporabe z razlikovanjem zadev, ki se najbolje opravijo v okviru predlaganega instrumenta (direktiva), od tistih, ki se jih lahko obravnava v okviru drugega instrumenta (uredba) ali pa z alternativno metodo.

8.2.17 Besedilo mora biti jasno in nedvoumno ter se mora, poleg navajanja pravne podlage, izrecno sklicevati na druge ustrezne člene pogodb in na predhodno zakonodajo. Samo navajanje referenc iz Uradnega lista ES ne bo dovolj. Nasprotno, treba bi bilo navesti celotni naslov instrumenta, na katerega se sklicuje, in na kratko povzeti njegovo vsebino, da bi bila zakonodaja bolj razumljiva tudi uporabnikom zakonodaje, ne le specializiranim pravnikom. Dobre uvodne izjave, ki morajo biti jasne in brez nepotrebnega besedičenja, bodo še posebej pomembne za pojasnitev ciljev in vsebine zakonodaje.

8.2.18 Kasnejše spremembe zakonodaje bi lahko vključili v samo zakonodajo (poročilo Komisije po določenem času veljavnosti nove zakonodaje, kar se že uporablja, ali še bolje: standardna klavzula o reviziji (*sunset clause*), ki bi se uporabila po določenem obdobju, na primer treh letih)<sup>(29)</sup>, za kar bo potreben sistem obveščanja, oziroma povratne informacije, ki temelji na informacijah in predlogih civilne družbe, ki bi v ta namen morala imeti stike z evropskimi institucijami (enotna kontaktna točka v okviru predstavništva Komisije v državah članicah ali oddelek Komisije, odgovoren za to zakonodajo).

8.2.19 Komisija mora torej ob uporabi klavzule o reviziji bodisi predlagati spremembe ali dati pobudo v določenem roku bodisi v istem roku razložiti, zakaj po njenem mnenju spremembe niso potrebne.

8.2.20 Nekatere „ustvarjalne enote“ predlagajo ustanovitev evropske agencije za nadzor nad kakovostjo ali za trajnost zakonodaje. Bilo bi nesorazmerno in v nasprotju z vsebino in duhom pogodb ustanoviti neke vrste višjo oblast nadzora zakonodaje s pooblastilom za njeno spreminjanje. To bi ogrozilo pristojnost — in obveznost — Komisije za dajanje pobud. Odbor se nikakor ne strinja z vzpostavitvijo takšne „super agencije“, ki bi nadzorovala Komisijo pri njenem izvajanju pristojnosti za pobude, in vztraja pri predhodnih posvetovalnih postopkih in kakovosti predhodnih presoj vplivov ter pri naknadnih presojah in posvetovanjih.

<sup>(29)</sup> Od predstavitve akcijskega načrta za izboljšanje pravnega okvirja [KOM(2002) 278] dalje, Komisija v zakonodajne predloge vnaša klavzulo o reviziji/ponovnem pregledu posameznega področja. Zakonodajalec bi moral pri sprejemanju zakonskih besedil zagotoviti, da se ta določba ohrani.

8.2.21 Oceniti je treba tudi avtonomna ali podeljena pooblastila v skladu s predpisi, saj so delovne metode zakonodajnih odborov in agencij v primerjavi z običajnimi zakonodajnimi postopki precej nepregledne. Zakonodajalec mora nadzorovati izvajanje teh pristojnosti. Poleg tega morajo biti socialni partnerji enakovredno zastopani v upravnih organih agencij.

8.2.22 S kakovostjo prevodov v uradne jezike Unije so včasih težave. Število in sposobnosti pravnikov lingvistov v Komisiji je treba okrepiti z upoštevanjem širitev. Izkušnje s pripravo predlogov in ocenjevanjem zakonodaje bo treba razviti na interni ravni za uradnike, ki so vključeni v oblikovanje zakonodajnih predlogov in v prizadevanje za poenostavitev, ter okrepiti v okviru univerzitetnega študija prava na nacionalni ravni, da bi lahko v bodoče zaposlili usposobljene uradnike na evropski in nacionalni ravni. Nekatere univerze že ponujajo takšno usposabljanje in opravljajo raziskave na teh področjih. Njihove izkušnje so lahko zelo koristne.

8.2.23 Strokovni začasni odbori pri Komisiji ali znotraj nje morajo pred objavo pobude oblikovati predloge, ki se nanašajo na jasnost, skladnost in primernost vsebine in besedila dokumentov ter skladnosti uporabljenih pravnih pojmov in zamisli, tudi glede na že veljavno zakonodajo. Komisija je že oblikovala skupni praktični vodnik za tiste, ki prispevajo k oblikovanju zakonodajnih predlogov, da bi ohranili enotnost uporabljenih pravnih pojmov in pravnih konceptov ter koherentnost prava. Izvajanje teh standardov za pripravo predlogov mora biti pravilna.

8.2.24 Kakovost zakonodaje bo torej močno odvisna od ocen učinkov in predhodnih posvetovalnih postopkov, ki bodo verjetno preprečili preveliko število ali preobširne predloge sprememb glede na prvotni predlog. Kakovost amandmajev tudi vpliva na kakovost končnega besedila. Če bodo amandmaji namerno nejasni ali dvoumni, da se zadosti vsem, bosta lahko resno ogroženi učinkovitost in jasnost zakonodaje. Terminološki odbor (pravniki lingvisti in strokovnjaki) lahko Komisiji pomaga preoblikovati predlagane spremembe, da bi ohranili jasnost in skladnost znotraj sprememb, da jih bodo lahko sprejeli na novi obravnavi.

8.2.25 Odbor z zanimanjem ugotavlja, da je Komisija pregledala smernice za pripravo ocen učinkov in določila bolj jasna navodila v zvezi z gospodarstvom in konkurenčnostjo, ter poleg tega predvideva pregled usklajenosti z Listino temeljnih pravic<sup>(30)</sup>. Spremenjeni pristop je odziv na nekatere predloge iz tega mnenja in Odbor bo spremljal njihovo izvajanje

8.2.26 Prav tako bi morale biti predvidene ocene učinkov amandmajev, ki jih predlaga evropski zakonodajalec, kadar gre za pomembne amandmaje, pri čemer bi bilo treba uporabiti metodo, ki jo je izdelala Komisija, vendar pa ne bi smeli po

nepotrebno zavlačevati postopkov prilagajanja. S tem v zvezi EESO upa, da bodo vse tri institucije lahko določile skupen pristop na področju analize vpliva pri izvajanju medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje.

## 9. Prispevek Evropskega sodišča

9.1 Treba bo, kolikor je mogoče, omejiti potrebo po uporabi razlag za razumevanje zakonodaje, čeprav ostaja obrazložitev sodišča, skupaj s pravno literaturo in pravniki, nepogrešljiva pri uporabi prava v določenih primerih. Vendar nejasna ali nedvoumna zakonodaja postavlja pod vprašaj pravno varnost, povečuje stroške izvajanja, ker se je treba neprenehoma obratovati na pravnike in tehnične strokovnjake ter celo sodnike, in podaljšuje roke za prenos ali povečuje napake pri prenosu. Sodnik je v tem primeru prisiljen nadomeščati zakonodajalca, medtem ko se zadeve kopičijo do te mere, da je ogrožena učinkovitost pravice do dostopa do sodišča in vsaj do pravičnega procesa v razumnih rokih.

9.2 Z odgovori na vprašanja za predhodno odločanje Evropsko sodišče spodbuja standardizacijo nacionalnih zakonodaj. Morebitna slaba kakovost zakonodaje ga sili k pojasnjevanju smisla in pravnega pomena določil z nejasno razlago in s tem opravlja delo namesto zakonodajalca.

9.3 Treba je raziskati možnosti za ustanovitev specializiranih sodišč prve stopnje, da bi lahko Evropsko sodišče sodbo na prvi stopnji izdalo v najkrajših možnih rokih ter na drugi stopnji učinkoviteje in hitreje izvajalo svojo vlogo standardizacije sodne prakse ter pojasnjevanja primarne in sekundarne zakonodaje Skupnosti.

## 10. Vloga držav članic

10.1 Vlade in njihovi predstavniki v Odboru stalnih predstavnikov, različne skupine Sveta in zakonodajnih odborov imajo posebno odgovornost pri oblikovanju in uporabi zakonodaje kot zakonodajni organ in kot izvršilna oblast skupaj s Komisijo.

10.2 Boljše sodelovanje med pogajalci in službami ministrstev, ki jih prenos in uporaba zadeva, bi se moralo začeti že pri stopnji preučevanja predlogov, da se predvidijo in bolje pripravijo izvedbene določbe in skrajšajo roki za začetek uporabe.

10.3 Poleg svoje vključitve v institucionalni sistem Skupnosti in prenosov pristojnosti ali načinov skupnega izvajanja oblasti se je država članica razvila tudi na notranji ravni; nastala so številna središča za odločanje z decentralizacijo ali dekoncentracijo uprav in državnih služb, prenosom pristojnosti na lokalne

<sup>(30)</sup> IP/05/733

ali regionalne oblasti ali samostojne upravne organe in agencije, ki imajo zakonodajne in upravne pristojnosti, s proračunskimi posledicami, ki jih to predpostavlja. Tudi zunaj Evropske unije je država podrejena nadnacionalnim pravnim redom (sprejetim in zaradi tega obveznim po načelu *pacta sunt servanda*) in njen nadzor nad vodenjem gospodarstva se je na nekaterih področjih zmanjšal (globalizacija in STO, enotni trg, privatizacija).

10.4 Državna in upravna reforma se ne odvijata vedno z želeno hitrostjo in prekrivanje pristojnosti povzroča negotovost ali pravne težave, ki škodujejo podjetjem in državnim službam ali organom lokalnih skupnosti, odgovornim za izvajanje zakonov.

10.5 Država ni več edini pravni vir; država prenaša pravni red Skupnosti po svojih pravilih uporabe in nadzora, ki jih vedno ne deli jasno z lokalnimi oblastmi ali decentraliziranimi organi. To včasih vodi do znatnih odstopanj od ene države do druge pri uporabi prava in do upravnih zahtev, ki izvirajo iz Skupnosti, in to v škodo potrebnega usklajevanja znotraj notranjega trga, kar lahko pripelje do izkrivljanja konkurence.

10.6 Brez dejavnega in odločnega sodelovanja na politični in na praktični ravni držav članic pri procesu poenostavitve in izboljšanja evropske zakonodaje ta proces ne bo dovolj upošteval interesov državljanov in ves vložen trud bo zaman. Načela enotnega okenca, e-uprave, poenostavitve in združitve obrazcev napredujejo, kot na področju carine, vendar prepočasno. Treba je upoštevati tudi „digitalni razkorak“ v načinu širjenja informacij uporabnikom pravne norme.

10.7 Veliko vlad in nacionalnih parlamentov se je zavedlo potrebe po boljšem načrtovanju zakonodaje in boljši upravi, pogosto z ustanovitvijo specializiranih organov za določene sektorje civilne družbe, ki so odgovorni za nadzor nad kakovostjo zakonodaje v pripravi ali v prenosu. Sestaviti je treba oceno teh izkušenj, ki mora spodbuditi izmenjavo izkušenj in boljše uskladitev uporabljenih meril in načinov.

10.8 Treba je upoštevati tudi vlogo državnih sodišč in njihove zahteve pri vprašanjih za predhodno odločanje; pravosodni sistem je treba na splošno izboljšati z vidika trajanja procesov in v nekaterih primerih z vidika stroškov dostopa do sodišča za stranke.

10.9 Mandat izvedencev (skupine nacionalnih izvedencev in druge mreže neodvisnih strokovnjakov, ki jo priporoča Komisija)<sup>(31)</sup>, ki delujejo kot podpora Komisiji, tako da prispevajo

h kakovosti zakonodaje, bi se lahko eventualno po posvetovanju razširil na oceno kakovosti prenosa. Državne organizacije civilne družbe in tisti, ki jim je zakonodaja namenjena, bi lahko vzpostavili svoj sistem opozarjanja (posebna kontaktna točka, Evro-info centri ...).

10.10 EESO bi lahko razmislil tudi o vzpostavitvi povezave med organizacijami civilne družbe pri strokovnih skupinah, zlasti npr. pri strokovni skupini za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje ter strokovni skupini za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, s svojim centrom za spremljanje enotnega trga in prenovljeno bazo podatkov PRISM. Lahko bi tudi ocenjeval poročila Komisije o poenostavitvi in boljši pripravi zakonodaje čim bližje potrebam, ki so jih navedli tisti, ki jim je zakonodaja namenjena, ter učinkoviteje oblikoval predloge za njeno izboljšanje.

## 11. Sklepne ugotovitve

11.1 Tudi države članice bodo vključene v postopek izboljšanja zakonodaje za boljšo konkurenčnost znotraj OECD. Različna poročila OECD v večini primerov kažejo omejene rezultate v primerjavi z zastavljenimi cilji, vendar se nekateri ujemajo s pričakovani Skupnosti (kakovost zakonodaje, poenostavitev odnosov z upravami in postopkov (enotna okenca), oblikovanje novih orodij za pomoč pri odločanju, bolj odprtih postopkov odločanja (preglednost, sodelovanje), e-uprava, decentralizacija ...).

11.2 OECD v vsaki državi spodbuja oblikovanje enote za ocenjevanje stroškov, kakovosti in učinka novih predpisov. Če se pobude in merila, ki jih je treba izvesti v zvezi z zakonodajo Skupnosti, ne ujemajo povsem s pobudami in merili OECD zaradi različnih pristojnosti, ki jih je v Uniji združila petindvajseterica, in namembnosti zakonodaje Skupnosti, pa obstajajo sinergije med obema pristopoma<sup>(32)</sup>.

11.2.1 Sicer pa je v pripravi projekt EU-OECD o vključevanju zakonodaje Skupnosti v desetih novih državah članicah. Treba je torej predvideti večje vzajemno sodelovanje med EU in OECD.

11.3 Težave pri prenosu izhajajo predvsem iz nacionalnih vlad in njihovih osrednjih uprav. Na tem področju bi morala imeti kakovost glavno prednost. Upoštevanje rokov je prav tako pomembno, da bi se izognili začasnemu drobljenju notranjega trga.

<sup>(32)</sup> OECD vztraja na privatizaciji javnih služb in državni reformi (razbremenitev uprave). Ta priporočila so pogosto bolj ideološka kot praktična; vloga državnih uprav mora zagotovo postati bolj učinkovita, vendar cilj reforme ne sme predpostavljati nadomestitev trga za državo, ki mora biti še vedno sposobna izpolniti svojo odgovornost.

<sup>(31)</sup> KOM (2005) 97 končno z dne 16.03.2005.

11.4 Razširitev področja soodločanja, predvidena z Ustavno pogodbo, je pomembna z demokratičnega vidika; v povezavi s postopki posvetovanja in ocenjevanja v različnih fazah in na različnih ravneh lahko postanejo postopki daljši in zapleteni. Tudi začetna kakovost projekta in kakovost prenosa direktiv lahko odtehtata tveganje podaljšanja rokov priprave. Izdelava pokazateljev kakovosti zakonodaje je torej temeljnega pomena <sup>(33)</sup>.

11.5 Najtežje vprašanje zadeva poenostavitev pravnega reda. Naloga je obširna in EESO dvomi, da bi ji lahko bila dodeljena potrebna sredstva brez popolne podpore držav članic političnim odločitvam in njihovim finančnim posledicam. EESO jih zato poziva, naj to podprejo.

11.6 Treba je poudariti, da participativni pristop postavlja velike zahteve organizacijam civilne družbe, institucijam in njihovim uradnikom, vladam in njihovim upravam. Samo formalne ali tehnokratske metode ne bodo mogle biti uspešne, tudi če pravni tehnični instrumenti ali pokazatelji ocenjevanja učinkov dobro delujejo.

11.7 Medtem ko Komisija lahko sklepa mednarodne pogodbe v imenu Skupnosti (STO itd.), mora biti omogočeno

posvetovanje in sodelovanje organizacij socialno-ekonomskih udeležencev in drugih sestavnih delov civilne družbe na nacionalni ravni in na ravni Skupnosti. Pri tem je treba upoštevati načela in metode za to.

11.8 Poenostavitev pravnega reda EU in boljša kakovost zakonodaje se ne spajata s kakršnokoli ideologijo ekonomske ali družbene deregulacije, pač pa prispevata k dobremu upravljanju, ki vodi k boljšemu tehničnemu in političnemu obvladovanju kompleksnosti priprave zakonov za zvezo držav, v okviru demokratičnih, participativnih in racionalnih postopkov.

11.9 Težave in načrti za rešitev so bili jasno podani in vloženi trud je namenjen doseganju zastavljenih ciljev. Zakaj torej ostaja dejanski napredek tako skromen? Ali obstajajo dejavniki, ki ga ovirajo? Kakšni? So sredstva zadovoljiva ali jih je treba prerazporediti? Ali je politična volja do uspeha zadostna pri vseh zainteresiranih straneh? Je mogoče premagati ovire? Odgovori na ta vprašanja ostajajo odprti, a odločna politična volja, ki ji sledijo ukrepi na dolgi rok, je bistvenega pomena za uspeh celotne naloge „poenostavitve pravnega reda in boljše priprave zakonodaje v Evropi“.

V Bruslju, 28. septembra 2005

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(33)</sup> Komisija je naročila študijo o pokazateljih na Univerzi v Bradfordu; EESO z zanimanjem pričakuje njeno objavo. Začasna objava je na ogled na spletni strani Univerze (<http://www.bradford.ac.uk/>).

## PRILOGA

**k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**

Naslednji amandma je prejel več kot četrtino glasov, je bil v razpravi zavržen:

**Točka 8.2.7**

Točka se črta

**Obrazložitev:**

Razlogi, zakaj ti predlogi niso bili sprejeti, so navedeni v predhodnih odstavkih. Menim, kot tudi mnogi drugi, da ti problemi niso nastali zaradi pomanjkanja ocene učinkov ali objektivnega povzetka rezultatov. Sprejetje direktive o pristaniščih so denimo preprečili majhni, vendar vplivni partikularni interesi. Razlog, da predlog za direktivo o storitvah doslej še ni bil sprejet, tiči prav tako v pomembnih partikularnih interesih, ki poskušajo kot protekcionistične nesvete alianse nasprotovati skupnemu interesu za svobodo storitev. Do težav pri predlogu Komisije za možnost patentiranja računalniških iznajdb je prišlo zaradi napačne ocene možnosti, da bi lahko omejeni partikularni interesi v političnem procesu izkoristili dejstvo, da je predlog za direktivo (ki je bil predložen, da se uskladi in jasneje oblikuje obstoječe pravo) tehnično zelo zapleten.

Mnenja o tem, zakaj je različnim interesom uspelo preprečiti ali preložiti sprejetje predlogov za direktive, se lahko sicer razhajajo, vendar pa so razprave v okviru EESO pokazale, da so predlogi zelo sporni.

Sporno formuliranje točke 8.2.7 temu sicer uravnoteženemu, dobro in delno celo odlično oblikovanemu mnenju ne prinaša dodatne koristi. Zato predlagam, da se točka črta, kar bo zagotovilo povečalo možnost, da člani to mnenje tudi sprejmejo.

**Izid glasovanja:**

Glasovi za: 31

Glasovi proti: 61

Vzdržani: 13

---