



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 8.10.2010
COM(2010) 543 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Pametna pravna ureditev v Evropski uniji

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Pametna pravna ureditev v Evropski uniji

1. ZAKLJUČEVANJE CIKLA: OD BOLJŠE K PAMETNI PRAVNI UREDITVI

Gospodarske in finančne težave v zadnjih dveh letih so pomembno vplivale na zakonodajno politiko. Najpomembnejša je bila potrditev dejstva, da trgi ne obstajajo vsak zase. Obstajajo, da bi služili namenu, tj. zagotavljanju trajnostne blaginje za vse, in tega ne zmorejo vedno sami. Pravna ureditev mora odigrati pozitivno in potrebno vlogo. Kriza je pokazala, da je treba obravnavati nepopolne, neučinkovite in slabe zakonodajne ukrepe, in da je v mnogih primerih je ta obravnava nujna.

Naš pristop k pravnemu urejanju mora spodbujati interese državljanov in izpolniti vrsto ciljev javne politike, in sicer od zagotavljanja finančne stabilnosti do boja proti podnebnim spremembam. Predpisi EU prav tako prispevajo h konkurenčnosti podjetij s podpiranjem enotnega trga in z odpravo drage razdrobitve notranjega trga zaradi različnih nacionalnih pravil. Ker je vrnitev na pot k trajnosti rasti odvisna od podjetij, zlasti malih in srednjih podjetij, je treba omejiti njihova bremena na najnujnejša in jim omogočiti, da učinkovito poslujejo in konkurirajo.

Drugače povedano, ustrezna zakonodaja je bistvena, če želimo izpolniti ambiciozne cilje za pametno, trajnostno in vključujočo rast, opredeljeno v strategiji Evropa 2020¹.

Program boljše pravne ureditve je že povzročil bistvene spremembe v načinu, kako Komisija oblikuje politike in predlaga pravno ureditev. Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in ocene učinka so zdaj osnovni del procesa oblikovanja politik. Povečali so preglednost in odgovornost ter spodbudili oblikovanje na dejstvih temelječih politik. Ta sistem se šteje za dobro prakso v EU in zagotavlja podporo odločanju v institucijah EU². Komisija je poenostavila večino veljavne zakonodaje in dosegla precejšen napredek pri zmanjševanju upravnih obremenitev.

Komisija meni, da je zdaj treba iti še dlje. Boljša pravna ureditev mora postati pametna pravna ureditev in sestavni del delovne kulture Komisije. Predsednik Komisije je prevzel neposredno odgovornost za pametno pravno ureditev in to sporočilo razlaga, kaj bo to pomenilo v praksi. Temelji na številnih prispevkih, vključno z nedavno sprejeto Resolucijo Evropskega parlamenta o boljši pripravi zakonodaje³, javnim posvetovanjem⁴, poročilom Evropskega računskega sodišča o oceni učinka v institucijah EU⁵ in poročili odbora za oceno učinka⁶. Na podlagi tega je Komisija določila nekaj ključnih sporočil.

¹ COM(2010) 2020 „Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“.

² Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 3/2010 „Ocene učinka v institucijah EU: ali podpirajo odločanje?“.

³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. septembra 2010 o boljši pripravi zakonodaje (P7_TA(2010)0311).

⁴ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_sl.htm

⁵ Glej opombo 2.

⁶ SEC(2009) 1728 „Poročilo odbora za oceno učinka za leto 2009“.

Prvič, pametna pravna ureditev se nanaša na celotni cikel politike – od oblikovanja zakonskega akta do njegovega izvajanja, izvrševanja, ocene in revizije. Novo zakonodajo moramo graditi na prednostih sistema ocene učinka. Vendar je treba to naložbo uskladiti s podobnimi prizadevanji za upravljanje in izvajanje veljavne zakonodaje, da bi si zagotovili koristi, ki jih od nje pričakujemo. To zahteva večjo ozaveščenost vseh akterjev, da sta ustrezno izvajanje veljavne zakonodaje in njeno spreminjanje na podlagi izkušenj enako pomembna kot nova zakonodaja, ki se sprejema.

Drugič, pametna pravna ureditev mora ostati skupna odgovornost evropskih institucij in držav članic. Ti akterji so dosegli različne stopnje napredka in Komisija bo še naprej sodelovala z njimi, da se zagotovi aktivno prizadevanje za doseganje ciljev. To mora spremljati večje zavedanje, da pametna pravna ureditev ni sama sebi namen. To mora biti sestavni del naših skupnih prizadevanj na vseh področjih politike.

Tretjič, stališča tistih, na katere ima pravna ureditev največji vpliv, imajo ključno vlogo pri pametni pravni ureditvi. Komisija je zelo napredovala pri vključevanju zainteresiranih strani v oblikovanje politik. To se lahko še izboljša, zato bo Komisija podaljšala dolžino posvetovanja in opravila pregled posvetovanj, da bi ugotovila, kako dodatno okrepiti glas državljanov in zainteresiranih strani. To bo pripomoglo k začetku izvajanja določb Lizbonske pogodbe o participativni demokraciji⁷.

V naslednjih točkah so predstavljeni načrtovani ukrepi za reševanje teh vprašanj.

2. UPRAVLJANJE KAKOVOSTI PRAVNE UREDITVE V CELOTNEM CIKLU POLITIKE

Cilj pametne pravne ureditve je oblikovanje in zagotovitev predpisov, ki spoštujejo načeli subsidiarnosti in sorazmernosti in so najvišje možne kakovosti⁸. Tak pristop je potreben skozi ves cikel politike, in sicer od oblikovanja zakonskega akta do njegove revizije. Naložba Komisije v ocene učinkov se obrestuje v smislu izboljšanja kakovosti nove zakonodaje. Ker veljavna zakonodaja ustvarja največ koristi in stroškov, si moramo enako prizadevati za njeno bolj sistematično upravljanje. Politika pametne pravne ureditve bo zato ocenjevanju delovanja in učinkovitosti veljavne zakonodaje pripisovala še večji pomen kot prej.

2.1. Izboljšanje zakonodaje EU

Poenostavljanje zakonodaje EU in zmanjševanje upravnih obremenitev

Prejšnja Komisija je uvedla dva ukrepa za izboljšanje veljavne zakonodaje. Prvič, program za poenostavitev je prinesel znatne koristi državljanom in podjetjem⁹. Sprejetih je bilo 155 predlogov, posodobitev programa za leto 2010 pa vključuje 46 novih pobud. Drugič, akcijski program za zmanjševanje upravnih obremenitev¹⁰ je na dobri poti, da preseže svoj cilj, in sicer 25-odstotno skrajšanje upravnih postopkov do leta 2012. Komisija je oblikovala predloge, ki bi ob morebitnem sprejetju evropskim podjetjem omogočili letni prihranek v višini 38 milijard EUR od celotne ocenjene obremenitve 124 milijard EUR, tj. zmanjšanje bi bilo 31-odstotno. Evropski parlament in Svet sta nedavno odobrila predlog glede davka na

⁷ Člen 11 Pogodbe o Evropski uniji.

⁸ Komisija je pripravila ločeno poročilo o subsidiarnosti: „Sedemnajsto poročilo o boljši pripravi zakonodaje“.

⁹ COM(2009) 17 „Tretje poročilo o napredku strategije za poenostavitev zakonodajnega okolja“.

¹⁰ COM(2007) 23 „Akcijski program za zmanjševanje upravnih obremenitev v Evropski uniji“.

dodano vrednost, s katerim bi se prihranilo okoli 18,4 milijarde EUR, razpravljata pa še o drugem predlogu, ki bi omogočil, da se več kot 5 milijonov mikropodjetij izvzame iz računovodskih pravil EU¹¹.

Ta uspešna prizadevanja se morajo nadaljevati na ravni EU in na nacionalni ravni, da se program dokonča do leta 2012. Komisija je prepričana, da je treba poleg izvedbe tega programa nadaljevati prizadevanja za zmanjšanje upravnih obremenitev, kadar je to mogoče. To je najlažje doseči v okviru širšega pristopa, ki upošteva vse dejavnike, ki določajo uspešnost in učinkovitost zakonodaje.

Komisija zato združuje svoja prizadevanja za zmanjšanje upravnih obremenitev s tistimi za poenostavitev zakonodaje. To bo pomagalo pri obravnavanju pomislekov zainteresiranih strani, da podjetja ne čutijo vedno koristi odprave upravnih obremenitev, tudi zaradi obveznosti, ki so „moteče“, pa čeprav ob nizkih stroških. Skupini neodvisnih zainteresiranih strani na visoki ravni je podaljšala mandat do konca leta 2012 za svetovanje o teh vprašanjih, saj bosta do takrat poenostavitev zakonodaje in zmanjšanje upravnih obremenitev vključena v pristop Komisije k upravljanju veljavne zakonodaje. Tako kot v preteklosti bo Komisija zagotovila, da ukrepi za poenostavitev ali zmanjšanje upravnih obremenitev ne bodo vplivali na cilje politike, ki izhajajo iz zakonodaje.

Ocenjevanje koristi in stroškov veljavne zakonodaje

Ključni pripomoček pri tem novem pristopu bo naknadno ocenjevanje zakonodaje¹². Komisija ima dolgoletne izkušnje pri ocenjevanju programov porabe. Začela je ocenjevati zakonodajo na nekaterih področjih politik, vključno z javnimi naročili, poklicnimi kvalifikacijami in delovnimi pogoji. Ta pristop je treba razširiti tako, da ocenjevanje zakonodaje postane sestavni del pametne pravne ureditve. Ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti zakonodaje EU bo izboljšalo kakovost oblikovanja politik in pomagalo odkriti nove priložnosti za poenostavitev zakonodaje in zmanjšanje upravnih obremenitev. Javno posvetovanje je pokazalo močno podporo takšnemu ocenjevanju. Prav tako je bilo ugotovljeno, da to izvaja malo držav članic. Glede na to, da nacionalne uprave običajno bolje razumejo način delovanja zakonodaje v praksi, bo morala Komisija pri razvijanju tega pristopa tesno sodelovati z njimi.

Ocenjevanje posameznih pobud ne more vedno pokazati celotne slike. Pogosto je potreben bolj strateški pogled. Obsežna ocenjevanja skupne kmetijske politike ter ribiške in strukturne politike so pokazala potrebo po takem pristopu¹³. Komisija bo gradila na tej izkušnji in dopolnjevala ocenjevanje posameznih zakonskih aktov z bolj celovitim ocenjevanjem politik. S temi „preverjanji ustreznosti“ se bo ocenilo, ali pravni okvir za področje politike ustreza svojemu namenu, in če ne, kaj je treba spremeniti. Cilj bo opredeliti pretirana bremena, nedoslednosti ter zastarele in neučinkovite ukrepe ter pomagati ugotoviti kumulativni učinek zakonodaje.

¹¹ COM(2009) 544 „Akcijski program za zmanjševanje upravnih obremenitev v Evropski uniji: Načrti za posamezna področja in ukrepi za leto 2009“.

¹² Ta pojem zajema vse ocenjevalne dejavnosti, opravljene po odobritvi ukrepa.

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm
http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_sl.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost_reaction_en.htm

Tako ocenjevanje kot „preverjanje ustreznosti“ mora biti tesno povezano z obstoječim delom v zvezi z izvajanjem, izvrševanjem in kršitvami, kakor je pojasnjeno v točki 2.3. Združevanje podatkov iz teh dejavnosti bo pomagalo pripraviti jasno sliko o tem, kako veljavna zakonodaja deluje in kaj je morda treba spremeniti.

Glede na navedeno Komisija zaradi okrepitve prizadevanj za izboljšanje kakovosti veljavne zakonodaje namerava:

- (i) zagotoviti, da vsi pomembni predlogi za novo ali spremenjeno zakonodajo načeloma temeljijo na podlagi ocene tega, kar že obstaja. Ta pristop bo postopno uvedla v tem mandatu, pregledala pa bo tudi smernice za ocenjevanje, da bi zagotovila, da se z ocenjevanjem ugotovi, ali zakonodaja prinaša pričakovane koristi, in ugotovijo stroške, ki iz nje izhajajo;
- (ii) zagotoviti preglednost s predložitvijo načrtovanih ocenjevanj zakonodaje na posebni spletni strani, da bi državam članicam in zainteresiranim stranem omogočila pripravo svojih prispevkov že v zgodnji fazi;
- (iii) opraviti štiri „preverjanja ustreznosti“, ki so se začela v letu 2010 na področju okolja, prometa, zaposlovanja/socialne politike in industrijske politike, ter na podlagi teh izkušenj razširiti pristop na druga področja politike v letu 2011;
- (iv) dokončati program za zmanjšanje upravnih obremenitev do leta 2012 ter vključiti pridobljene izkušnje iz tega programa in dejavnosti za poenostavljanje zakonodaje v ocenjevanje in oblikovanje politik;
- (v) izboljšati spletni stran za posvetovanje, da se zainteresiranim stranem omogoči, da lažje izrazijo svoje pomisleke glede upravnih obremenitev in vprašanj v zvezi s poenostavljanjem zakonodaje¹⁴;
- (vi) države članice pozvati, naj uporabijo možnosti iz zakonodaje EU, da podjetja, kot so MSP, oprostitjo obveznosti. Komisija je zaprosila skupino neodvisnih zainteresiranih strani na visoki ravni, naj pripravi poročilo do novembra 2011 o najboljših praksah držav članic pri izvajanju zakonodaje EU na najmanj obremenilen način. Istočasno bo Komisija analizirala še vprašanje prekomernega prenašanja obveznosti iz zakonodaje EU in njihovega izvajanja (angl. gold-plating)¹⁵ ter poročala o vseh bistvenih ugotovitvah;
- (vii) po potrebi prilagoditi članstvo v skupini neodvisnih zainteresiranih strani na visoki ravni, da bi to odražalo njeno širše delo na področju poenostavljanja zakonodaje in zmanjšanja upravnih obremenitev, in sicer z zagotavljanjem zastopanosti MSP ter neposlovnega sektorja.

Hkrati bo Komisija še naprej spodbujala Evropski parlament in Svet, naj hitro potrdita predloge v zvezi s poenostavitvijo zakonodaje in zmanjšanjem upravnih obremenitev, ki jih je

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index_sl.htm

¹⁵ „Gold-plating“ se nanaša na prakso nacionalnih organov, ki presega zahteve z zakonodajo EU, ko gre za njen prenos ali izvajanje na ravni države članice.

že predložila, in nove predloge, ki jih bo pripravila v naslednjem letu. Prav tako poziva države članice, da jih hitro izvedejo.

2.2. Zagotavljanje, da je nova zakonodaja najboljša možna

Komisija je uvedla sistem ocene učinka za pripravo dokazov za politično sprejemanje odločitev in zagotavljanje preglednosti v zvezi s stroški in koristmi političnih odločitev¹⁶. Ključni element tega sistema je odbor za oceno učinka, ki zagotavlja neodvisen nadzor kakovosti nad ocenami učinka Komisije. Od svoje ustanovitve leta 2006 je pripravil več kot 400 mnenj, ki so dostopna javnosti¹⁷.

Evropsko računsko sodišče je potrdilo, da je ta sistem ocene učinka primerljiv z drugimi sistemi v EU in se ga vsekakor lahko šteje za dobro prakso pri številnih vprašanjih. Ugotovilo je, da odbor za oceno učinka zagotavlja koristen nadzor kakovosti, da so ocene učinka postale sestavni del razvoja politik v Komisiji in da Evropskemu parlamentu in Svetu v pomoči pri obravnavi predlogov Komisije. Prav tako je potrdil celovit pristop Komisije, ki temelji na analizi stroškov in koristi, ter upošteva vse pomembne gospodarske, socialne in okoljske učinke. Ta pristop je ambiciozen in v nasprotju z ožjo usmeritvijo številnih držav članic v stroške ali upravne obremenitve. Komisija meni, da je bistveno zagotoviti, da so predlagani ukrepi potrebni, stroškovno učinkoviti in visokokakovostni.

Ob upoštevanju navedenega bo Komisija utrdila sedanji sistem, prednostna naloga pa bo uporabiti ves njegov potencial. Na podlagi izboljšav, ki jih je Računsko sodišče določilo, od katerih so številne v skladu s predlogi, ki so jih med javnim posvetovanjem dali odbor za oceno učinka ali zainteresirane strani, je Komisija opredelila naslednja ključna vprašanja:

- (i) Čeprav je Računsko sodišče potrdilo, da odbor za oceno učinka deluje uspešno, je predsednik Komisije še okrepil njegovo vlogo, tako da je načeloma potrebno pozitivno mnenje odbora za oceno učinka, preden o predlogu lahko odloča Komisija¹⁸. Neodvisnost odbora za oceno učinka se kaže v odkritih stališčih, izraženih v mnenjih¹⁹, in dejstvu, da brez zadržkov od služb Komisije zahteva ponovitev analiz, če meni, da je to nujno. Komisija zato meni, da zunanji organ za preverjanje ocen učinka, katerega vzpostavitev so predlagale nekatere zainteresirane strani, ni potreben. Prav tako meni, da zunanji organ ne bi bil združljiv s pravico Komisije do pobude ali z institucionalno vlogo Evropskega parlamenta in Sveta, ki sta organa, pristojna za revizijo, spreminjanje in sprejetje predlogov Komisije. Ocene učinka so del notranjega postopka odločanja Komisije, zato ne bi bilo primerno dati določeni skupini zunanjih strokovnjakov ali zainteresiranim stranem privilegirane dostopa do njih.
- (ii) Bistveno je, da je načrtovanje dela v zvezi z oceno učinka pregledno, tako da se lahko zainteresirane strani čim prej vključijo v proces. Od leta 2010 Komisija objavlja načrte za vse predloge, ki bodo verjetno imeli večje posledice, vključno z delegiranimi in izvedbenimi akti, pojasnjuje pa tudi, ali so ocene učinka načrtovane

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

¹⁷ Na voljo so na: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm

¹⁸ C(2010) 1100 „Načini dela Komisije v obdobju 2010–2014“.

¹⁹ Glej opombo 17.

ali ne in zakaj je tako²⁰. Službe Komisije se posvetujejo in obveščajo zainteresirane strani na različne načine v različnih fazah dela v zvezi z oceno učinka, in sicer, da se zagotovi celovita, dosledna in natančna analiza. V točki 4 so navedene nadaljnje izboljšave postopka posvetovanja. Na podlagi tega Komisija meni, da posvetovanje o osnutku ocene učinka, kot so to zahtevale nekatere zainteresirane strani, ni potrebno.

- (iii) Zaradi okrepitve celostne ocene učinka je Komisija pripravila posebne smernice za ocenjevanje socialnih učinkov²¹ in ustvarila spletno stran za pomoč uporabnikom glede upravnih obremenitev.
- (iv) Da bi se upošteval nov pravni status Listine EU o temeljnih pravicah, bo Komisija okrepila ocenjevanje učinkov na temeljne pravice, za to pa bo pripravila tudi posebne smernice.
- (v) Ocene učinka morajo kvantificirati koristi in stroške, kadar je to mogoče. Komisija si bo še naprej prizadevala za izboljšave na tem področju, opozoriti pa je treba, da obstaja meja, kaj vse se lahko kvantificira na ravni 27 držav članic: podatki so pogosto omejeni, učinek zakonodaje EU pa je pogosto odvisen od njenega izvajanja na nacionalni ravni. To tudi pomeni, da zbiranje podatkov glede koristi in stroškov zakonodaje EU skozi čas, kar so zahtevale nekatere zainteresirane strani, ne bi bilo smiselno. Izboljšana posvetovanja (glej točko 4) morajo prispevati k zagotavljanju boljših podatkov, Komisija pa si bo prizadevala poiskati praktične načine za izboljšanje razpoložljivosti podatkov, na primer prek Odbora regij in njegovega omrežja za posvetovanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi.

2.3. Izboljšanje izvajanja zakonodaje EU

Zakonodajo EU je treba pravilno izvajati, če naj doseže postavljene cilje. Za to so predvsem odgovorne države članice, vendar Komisija tesno sodeluje z njimi. V pomoč je uvedla številne ukrepe²². Med te spadajo „preventivno ukrepanje“, tj. posvečanje večje pozornosti izvajanju in izvrševanju ocen učinka pri oblikovanju nove zakonodaje²³, podpora državam članicam pri izvajanju zakonodaje, in sicer, da se predvidijo težave in izogne poznejšim postopkom za ugotavljanje kršitev, delavnice v zvezi s prenosom novih direktiv v nacionalno pravo, na primer za regulirane poklice ter za področja zavarovalništva, bančništva, računovodstva in revizije, ter smernice za pomoč državam članicam pri izvajanju nove zakonodaje, kot je REACH. Izboljšuje tudi izvrševanje z določanjem prednostnih nalog in s pospeševanjem postopkov za ugotavljanje kršitev. Komisija pripravlja letna poročila o uporabi prava Unije, v katerih se obravnavajo ta vprašanja²⁴.

Za nadaljnje izboljšanje prenosa zakonodaje EU v nacionalno pravo ter njenega izvajanja in izvrševanja bo Komisija:

²⁰ V načrtih so navedene tudi načrtovane pobude Komisije, težave, ki se obravnavajo, vprašanja v zvezi s subsidiarnostjo, možne rešitve in morebitni učinki.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2010_en.htm

²² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmld0VtcGxQb3J0YWwh>

²³ COM(2007) 502 „Evropa rezultatov – uporaba prava Skupnosti“.

²⁴ Glej smernice za oceno učinka, str. 42–43:

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_sl.htm

- (i) okrepila analizo teh vprašanj v naknadnih ocenjevanjih zakonodaje in zagotovila, da se rezultati uporabijo v ocenah učinka za nove ali spremenjene predloge;
- (ii) nadalje razvijala uporabo izvedbenih načrtov za novo zakonodajo EU in še naprej zahtevala, da države članice pripravijo korelacijske tabele za zagotovitev preglednosti o načinu prenosa obveznosti iz direktiv EU v nacionalno pravo. Komisija bo spremljala in objavljala informacije o uspešnosti držav članic²⁵;
- (iii) nadaljevala z izboljšanjem učinkovitosti poskusnega projekta EU, ki je namenjen zagotavljanju hitrih in popolnih odgovorov državljanom in podjetjem na vprašanja o pravu EU, in spodbujala države članice, da sodelujejo v njem²⁶;
- (iv) ugotavljala, kako izboljšati sistem SOLVIT, in spodbujala MSP k njegovi uporabi²⁷.

2.4. Oblikovanje jasnejših in dostopnejših predpisov

Upravljanje kakovosti zakonodaje pomeni tudi poskrbeti, da je čim bolj jasna in dostopna. Komisija temeljito pregleduje vse nove zakonodajne predloge, da bi zagotovila, da so pravice in obveznosti, ki jih ustvarjajo, izražene v preprostem jeziku, s čimer se olajša njihovo izvajanje in izvrševanje. Kar zadeva veljavno zakonodajo bo Komisija nadaljevala s kodifikacijo, prenovitvijo in konsolidacijo pravnih besedil. Še naprej bo zmanjševala obseg zakonodaje, in sicer z razveljavljanjem zastarelih določb. Zaradi izboljšanja elektronskega dostopa do celotne zakonodaje EU se v sodelovanju z drugimi institucijami EU pripravlja novo spletišče EUR-Lex. Komisija spodbuja države članice, da konsolidirajo predpise, ki prenašajo zakonodajo EU v nacionalno pravo, in jih dajo na voljo v elektronski obliki tudi prek spletišča EUR-Lex.

3. SKUPNA ODGOVORNOST

3.1. Evropski parlament, Svet in posvetovalna organa

Evropski parlament in Svet imata ključno vlogo pri zagotavljanju pametne pravne ureditve. Številne zainteresirane strani so mnenja, da bi morala hitreje sprejeti predloge, ki so še v postopku, o zmanjšanju upravnih obremenitev in poenostavitvi predpisov, pozvale pa so ju tudi k spoštovanju zavez iz medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje. Čeprav sta se obe instituciji strinjali z izvedbo ocen učinka, ko predlagata bistvene spremembe k predlogom Komisije, sta to naredili redko. Komisija poziva Parlament in Svet k napredku v zvezi s tem vprašanjem. Da bi boljše pojasnila vidike svoje prvotne ocene učinka, bo še naprej odgovarjala konstruktivno in za vsak primer posebej na njuno zahtevo,.

V poročilu Računskega sodišča je navedeno, da se uporabniki v obeh institucijah strinjajo glede koristnosti ocen učinka pri obravnavanju predlogov Komisije, čeprav se jih le redko uporablja uradno na sestankih. To je spodbudna osnova za nadaljevanje dela. Čeprav se Parlament in Svet sama odločata o svojih notranjih postopkih, je jasno, da bi moral vsak parlamentarni odbor in vsaka sestava Sveta med razpravami uporabljati ocene učinka, če naj bo izvajanje pametne pravne ureditve dosledno. To popolnejše sodelovanje v postopku

²⁵ http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_sl.htm

²⁷ <http://ec.europa.eu/solvit/>

izvajanja pametne pravne ureditve bi lahko spodbudilo tudi hitrejšo obravnavo predlogov o zmanjšanju upravnih obremenitev in poenostavitvi predpisov ter kodifikacij in prenovitev.

Evropski parlament je sprejel številne ukrepe v tej smeri: Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov je navedel, da bo sistematično proučeval ocene učinka Komisije, Odbor za pravice žensk in enakost spolov pa je zahteval izdelavo ocene učinka o spremembah, ki jih predlaga za osnutek direktive o porodniškem dopustu²⁸. Komisija je zadovoljna s takšnim pristopom.

Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor²⁹ in Odboru regij³⁰ stalno kažeta svoje zanimanje za pametno pravno ureditev. Komisija meni, da so lahko strokovnost in mreže, ki jih lahko ta organa uporabita, pomemben vir informacij za pripravo ocen učinka.

3.2. Države članice

Ukrepi na ravni EU ne bodo zadoščali za doseg ciljev pametne pravne ureditve. Pametno pravno ureditev je treba izvajati tudi na nacionalni ravni, saj na nekaterih ključnih področjih, kot so pravo družb, obdavčenje in socialna varnost, je večina zakonodaje nacionalna, in še zato, ker so države članice odgovorne predvsem za zagotavljanje ustreznega izvajanja zakonodaje EU. V skladu z Lizbonsko pogodbo nacionalni parlamenti preverjajo uporabo načela subsidiarnosti v predlogih Komisije in lahko v zvezi s tem prispevajo k zagotavljanju višje kakovosti zakonodaje EU.

Nekatere države članice so dosegle velik napredek pri vprašanjih, kot je zmanjšanje upravnih obremenitev, vendar jih je le malo vzpostavilo sistem boljše pravne ureditve, ki bi bil tako obsežen kot Komisijin. Komisija se zaveda, da ni univerzalnega pristopa k pametni pravni ureditvi, in spodbuja države članice, da opredelijo prednostne naloge na podlagi razpoložljivih človeških in institucionalnih zmogljivosti. Tri točke pa je vseeno treba poudariti.

Prvič, Računsko sodišče predlaga, da bi nacionalne ocene učinkov koristno dopolnjevale tiste, ki jih pripravlja Komisija, v pomoč bi bile tudi pri razpravah na Svetu glede sprememb k predlogom Komisije, državam članicam pa bi pomagale pri prenosu zakonodaje EU v nacionalno pravo in njenem izvrševanju. Prav tako bi lahko pomagale pri spopadanju z navedenimi izzivi v zvezi z zbiranjem podatkov. Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami v skupini nacionalnih strokovnjakov za oblikovanje predpisov na visoki ravni z namenom, da prouči to problematiko ter si izmenja mnenja in najboljše prakse v zvezi s pametno pravno ureditvijo na splošno.

Drugič, Pogodba o delovanju Evropske unije državam članicam omogoča, da pod določenimi pogoji na lastno pobudo dajo predloge na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in policijskega sodelovanja³¹. Komisija meni, da morajo take predloge spremljati ocene učinka.

²⁸ COM(2008) 637 – Direktiva o spremembi Direktive Sveta 92/85/EGS o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo.

²⁹ Mnenje strokovne skupine za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo EESO, 8. julij 2010, INT 489.

³⁰ Mnenje Odbora regij o paketu boljše priprave zakonodaje 2007/2008, 3.–4. december 2009, CdR 199/2009.

³¹ Glej člen 76 Pogodbe.

Tretjič, Komisija spodbuja države članice, da povabijo k sodelovanju zainteresirane strani, ko obravnavajo ukrepe za izvajanje zakonodaje EU ali njen prenos v nacionalno pravo. Oboje bi zagotovilo, da se upoštevajo pomisleki zainteresiranih strani in poveča njihova ozaveščenost o pravicah in obveznostih, ki izhajajo iz prava EU.

4. KREPITEV GLASU DRŽAVLJANOV IN ZAINTERESIRANIH STRANI

Posvetovanje z državljani in zainteresiranimi stranmi pri oblikovanju politik in ocenjevanju uspešnosti prizadevanj je bistvena prvina pametne pravne ureditve. Komisija izvaja posvetovanja na različne načine na podlagi minimalnih standardov, ki se uporabljajo od leta 2002³². Odzivi na javno posvetovanje za to sporočilo so pokazali, da zainteresirane strani cenijo prizadevanja Komisije na tem področju, vendar menijo, da so potrebne nadaljnje izboljšave. Številne so prosile za daljše obdobje posvetovanja in za posvetovanja, ki se dostopnejša, saj državljani in druge zainteresirane strani nimajo enakih zmogljivosti za prispevanje, vsi pa tudi ne dostopa do interneta.

Komisija poudarja, da je treba te pomisleke obravnavati glede na celotni obseg priložnosti, ki jih imajo državljani in zainteresirane strani, da prispevajo k procesu oblikovanja politike. Osemtedensko javno posvetovanje je pogosto le del daljšega procesa, v katerem službe Komisije komunicirajo z zainteresiranimi stranmi na druge načine. Večja razpoložljivost časovnih načrtov (glej 2.2) in naknadno vrednotenje delovnih načrtov bosta omogočila državljanom in drugim zainteresiranim stranem, da načrtujejo svoje prispevke in izrazijo svoje poglede veliko prej kot doslej. Glede na te pomisleke bo Komisija:

- (i) podaljšala obdobje javnega posvetovanja na 12 tednov. To bo veljalo od leta 2012, da ga bilo mogoče vključiti v ustrezno načrtovanje prihodnjih pobud;
- (ii) opravila pregled svoje politike posvetovanja v letu 2011³³. Proučila bo:
 - načine za izboljšanje kakovosti posvetovalnih dokumentov in razpoložljivost vnaprejšnjega načrtovanje javnih posvetovanj,
 - načine za boljšo uporabo orodij, kot so spletni informacijski portal „Tvoja Evropa“³⁴, posvetovalni odbor evropskih podjetij³⁵, sveti MSP³⁶, Register zastopnikov interesov³⁷, orodje za interaktivno oblikovanje politik (IPM)³⁸ in druge Web 2.0 aplikacije³⁹,
 - načine za čim boljšo uporabo izkoristiti posvetovalne možnosti v državah članicah, ki jih zainteresirane strani poznajo, zaradi obveščanja o posvetovanjih Komisije in spodbujanja odgovorov,

³² COM(2002) 704 „Naproti večji kulturi posvetovanja in dialoga – Splošna načela in minimalni standardi za posvetovanje Komisije z zainteresiranimi stranmi“.

³³ Predvideno v COM(2007) 127 „Nadaljnji ukrepi po objavi Zelene knjige ‚Pobuda za preglednost v Evropi‘“.

³⁴ <http://ec.europa.eu/youreurope>

³⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/index_sl.htm

³⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/listening-to-smes/index_en.htm

³⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=sl>

³⁸ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_sl.htm

³⁹ <http://www.epractice.eu/>

- načine za čim boljšo uporabo postopka posvetovanja za zbiranje podatkov in dejstev za ocene učinkov in ocenjevanja,
- načine za izboljšanje upoštevanja minimalnih standardov.

5. SKLEPI

V tem sporočilu so predstavljeni ukrepi, ki jih Komisija načrtuje za zagotovitev kakovosti pravne ureditve v celotnem ciklu politike, in sicer od njenega oblikovanja do ocenjevanja in revizije. Pametna pravna ureditev lahko pripomore k doseganju ambicioznih ciljev za pametno, trajnostno in vključujočo rast, opredeljeno v strategiji Evropa 2020. Vendar je to skupna odgovornost in njen uspeh bo odvisen od vseh institucij in zainteresiranih strani, ki pri oblikovanju in izvajanju politik EU imajo svojo vlogo. Komisija bo poročala o napredku pri izvajanju programa za pametno pravno ureditev v drugi polovici leta 2012.