



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0215/2010

29.6.2010

ДОКЛАД

относно „по-доброто законотворчество” – 15-ти доклад на Европейската комисия относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност съгласно член 9 от Протокола (2009/2142(INI))

Комисия по правни въпроси

Докладчик: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	14
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ.....	17
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	20

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно „по-доброто законотворчество” – 15-ти доклад на Европейската комисия относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност съгласно член 9 от Протокола (2009/2142(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество¹,
- като взе предвид междуинституционалния общ подход за оценка на въздействието от ноември 2005 г.,
- като взе предвид резолюцията си от 9 февруари 2010 г. относно преработено Рамково споразумение между Европейския парламент и Комисията за следващия законодателен мандат²,
- като взе предвид резолюцията си от 21 октомври 2008 г. относно „По-добро законотворчество – 2006 г.“ съгласно член 9 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност (14-ти годишен доклад)³,
- като взе предвид резолюциите си към 24-ти и 25-ти годишен доклад на Комисията относно наблюдението на прилагането на правото на Общността⁴,
- като взе предвид Доклада на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността (15-ти доклад относно „по-доброто законотворчество“, 2007 г.) (COM(2008)0586),
- като взе предвид Доклада на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността (16-ти доклад относно „по-доброто законотворчество“ за периода 2008 г.) (COM(2009)0504),
- като взе предвид съобщението на Комисията, озаглавено „Трети стратегически преглед на програмата за по-добро регулиране в Европейския съюз“ (COM(2009)0015),
- като взе предвид работния документ на Комисията „Намаляване на административната тежест в Европейския съюз – доклад за постигнатия напредък и за перспективите за 2009 г.“ (COM(2009)0016),
- като взе предвид работния документ на Комисията „Трети доклад за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда“

¹ ОВ С 321, 31.12.2003 г., стр. 1.

² Приети текстове от тази дата, P7_TA-PROV(2010)0009.

³ Приети текстове от тази дата, P6_TA(2008)0493.

⁴ Приети текстове от тази дата, P6_TA(2008)0494 и P6_TA-PROV(2009)0335.

(COM(2009)0017),

- като взе предвид съобщението на Комисията „Програма за действие за намаляване на административните тежести в ЕС – Планове за намаляване по сектори и действия за 2009 г.“ (COM(2009)0544),
 - като взе предвид вътрешните Насоки на Европейската комисия относно предприемане на оценка на въздействието (SEC(2009)0092),
 - като взе предвид доклада за 2008 г. на Комитета по оценка на въздействието (SEC(2009)0055),
 - като взе предвид доклада за 2009 г. на Комитета по оценка на въздействието (SEC(2010)1728),
 - като взе предвид доклада на Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни в областта на административните тежести от 17 септември 2009 г.,
 - като взе предвид заключенията на Съвета по конкурентоспособност от 4 декември 2009 г.,
 - като взе предвид заключителния доклад на работната група за парламентарна реформа за 2007–2009 г.,
 - като взе предвид работния документ на Съвета на председателите на комисии „Оценка на въздействието: опитът на Европейския парламент“,
 - като взе предвид предложението на Комисията за регламент относно гражданската инициатива (COM(2010)0119),
 - като взе предвид член 48 от Правилника,
 - като взе предвид доклада на комисията по правни въпроси и становището на комисията по конституционни въпроси (A7-0215/2010),
- A. като има предвид, че правилното прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност е необходимо за правилното функциониране на Европейския съюз, както и за правилното адаптиране на дейността на неговите институции към очакванията на неговите граждани, на лицата, упражняващи дейност на общия пазар, както и на националните и местните администрации, и за гарантиране на това, че решенията се вземат възможно най-близо до гражданите,
- Б. като има предвид, че по-доброто законотворчество („better law-making“) се превърна в задължително условие за ефективното функциониране на Европейския съюз, което може съществено да допринесе за преодоляването на икономическата криза и за икономически растеж,
- В. като има предвид, че проблематиката на по-доброто законотворчество следва да се разглежда не само в контекста на програмата на Комисията, която има за цел

подобряване на регулаторната среда („better regulation“), но и от една по-широка гледна точка, свързана с влизането в сила на Договора от Лисабон,

- Г. като има предвид, че Договорът от Лисабон поставя Парламента наравно със Съвета в процеса на законотворчество съгласно обикновената законодателна процедура,
- Д. като има предвид, че Договорът от Лисабон предвижда официално включване на парламентите на отделните държави в контрола по прилагането на принципа на субсидиарност,
- Е. като има предвид, че по-доброто законотворчество беше приоритетна задача за предходната Комисия и следва да бъде първостепенна задача и на новата Комисия,
- Ж. като има предвид, че подобряването на регулаторната среда в Съюза обхваща редица елементи, като например оценка на въздействието, намаляване на административните тежести, както и опростяване и кодифициране на съществуващото законодателство,
- З. като има предвид основополагащото значение на консултациите с всички участващи страни, особено с обществените партньори, при подготовката на правни актове (включително оценката на тяхното въздействие),
- И. като има предвид, че съгласно член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Парламентът може да поиска от Комисията да внесе подходящо предложение по въпроси, по които той намира, че за целите на прилагането на договорите е необходим акт на Съюза,
- Й. като има предвид прилаганата от 2005 г. насам програма за намаляване на административните тежести, произтичащи от законодателството на Европейския съюз, чиято цел е ограничаването им с 25 % до 2012 г.,
- К. като има предвид, че една от ключовите области на тази програма е базисното изчисляване на административните тежести на основата на т. нар. модел за стандартните разходи,
- Л. като има предвид, че техниките за преработване и консолидиране, които служат за опростяване и кодифициране на действащото законодателство, дават възможност за по-голяма яснота и съгласуваност на предприетите изменения,
- М. като има предвид важното значение, което има за директивите на Европейския съюз тяхното правилно и своевременно прилагане от страна на държавите-членки, както и все още съществуващото прекомерно регулиране (т.нар. „gold-plating“), което означава, че се въвеждат тежести, излизащи извън рамките на изискванията на европейското право,
- Н. като има предвид, че Договорът от Лисабон замени системата от мерки за прилагане (комитологията) с нова подялба на делегирани актове и актове за изпълнение,
- О. като има предвид въведената от Договора от Лисабон европейска гражданска

инициатива като нов инструмент, който дава възможност за влияние на гражданите върху създаването в Европейския съюз право,

- П. като има предвид, че в Хартата на основните права на Европейския съюз сред гражданските права се посочва правото на добра администрация, което не може да бъде осъществявано по друг начин, освен въз основа на прозрачни и разбираеми за гражданите правни разпоредби,

Принципни забележки

1. подчертава необходимостта от това, законотворческият процес да се отличава с простота, прозрачност и разбираемост за европейските граждани;
2. подчертава, че европейските институции трябва да зачитат принципите на субсидиарност и пропорционалност при формулирането на предложения и да спазват критериите, установени в Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към ДФЕС;
3. подчертава, че всички законодателни предложения трябва да съдържат основанията за заключението, че съответните цели могат да бъдат постигнати по-добре чрез действия на ЕС, и да бъдат обосновани с качествени и когато това е възможно, с количествени показатели, в съответствие с горепосочения протокол;
4. решително подкрепя процеса на подобряване на регулаторната среда, който има за цел по-голяма прозрачност, ефективност и съгласуваност на правото на Европейския съюз; подчертава ключовата роля на Комисията като институция със законодателна инициатива при подготовката на законодателни предложения с високо качество; задължава се да предприеме всичко необходимо за ефективното разглеждане на такива предложения по съответната законодателна процедура; подчертава освен това значението на сътрудничеството с държавите-членки за гарантиране на правилното прилагане на това право;
5. отбелязва ангажимента на Комисията към горепосочения процес, отразен в редица документи, особено в третия стратегически преглед на програмата за по-доброто регулиране в Европейския съюз, както и в текущата в тази връзка дейност; отбелязва същевременно, че програмата е непозната за голям кръг потребители и призовава Комисията да я представи по-разбираемо;
6. изразява съгласие с формулировките в точка 3 и 15 от заключенията на Съвета от 4 декември 2009 г., които се отнасят за общата отговорност за подобряването на регулаторната среда, както и за засилване на тази отговорност у всички участващи в този процес институции и лица;
7. отбелязва участието на Икономическия и социален комитет и на Комитета на регионите в дискусиата за подобряването на регулаторната среда и намаляването на административните тежести и разчита на плодотворно сътрудничество в тази област;
8. отбелязва, че подобряването на междуинституционалното сътрудничество в тази

обширна материя изисква преразглеждане на споразумението за по-добро законотворчество от 2003 г.; обръща внимание на важните за този въпрос точки в резолюцията от 9 февруари 2010 г. относно Рамково споразумение между Европейския парламент и Комисията, по-специално на съвместния ангажимент на двете институции да се споразумеят по ключови промени в подготовката за бъдещите преговори със Съвета на министрите относно адаптирането на Междуинституционалното споразумение за по-добро законотворчество към новите разпоредби на Договора от Лисабон;

9. настоятелно призовава Комисията, въз основа на политическото споразумение, отразено в резолюцията от 9 февруари 2010 г. относно преработено рамково споразумение между Европейския парламент и Комисията, да положи всички усилия за равно третиране на Парламента и Съвета в процеса на законотворчеството, като по този начин приложи произтичащия от Договора от Лисабон принцип за равно третиране на Парламента и Съвета, по-специално чрез едновременно и изчерпателно уведомяване на двете институции за всички събития и развития, които имат въздействие върху законодателния процес и чрез осигуряване на равен достъп до заседанията и предоставяне на предложенията или друга информация;
10. подчертава, че процесът на опростяване на правото не трябва да води до понижаване на стандартите, съдържащи се в сега действащото законодателство, и поради това задължителна част от този процес трябва да бъдат консултациите с всички заинтересовани страни, включително обществените партньори;
11. приема с удовлетворение по-тясното включване на националните парламенти в процеса на създаване на европейското право, особено в процеса на контрол на съответствието на законодателните предложения с принципа на субсидиарността; подчертава необходимостта от спазване от страна на националните парламенти на срока от осем седмици за предаване на техните становища;
12. отбелязва с удовлетворение дейностите на Комисията, които имат за цел да гарантират ефективен обмен на информация с националните парламенти и да осведомяват Парламента и Съвета за това; поощрява националните парламенти да направят ясно разграничение между становищата, които засягат принципа на субсидиарност, и онези, които се отнасят за същността на предложенията на Комисията;

Оценка на въздействието

13. подчертава основната отговорност на Комисията за оценката на въздействието; призовава за разработването на механизми за гарантиране на независимостта и достоверността на изготвяните анализи; същевременно се задължава да продължи действията по оценка на въздействието на всички значителните изменения, внасяни от него в предложенията на Комисията;
14. за целта приканва Комисията, при представянето на законодателни предложения, заедно с пълната оценка на въздействието редовно да представя на Парламента и на Съвета резюме от две до четири страници на своята оценка на въздействието;

15. насърчава всички комисии на Парламента преди всяко обсъждане на законодателно предложение на Комисията да провеждат размяна на мнения с Комисията относно оценката на въздействието;
16. признава въз основа на досегашния опит необходимостта от преразглеждане на междуинституционалния общ подход за оценка на въздействието и насърчава всички институции да изпълняват своите ангажименти по отношение на оценките на въздействието; обръща внимание на заключенията на работния документ на Съвета на председателите на комисии по тази тема; насърчава инициативите на парламентарните комисии да канят Комисията да представя всички оценки на въздействието, така че те да могат да бъдат проучени подробно от съответните комисии в самото начало и преди първата размяна на мнения;
17. припомня същевременно на Комисията, че всички нови предложения следва да се оценяват, като се вземат предвид всички техни последствия в съответствие с принципа на интегрирания подход, който изисква същевременно и анализ на икономическите, обществените и свързаните с околната среда въздействия;
18. подчертава по-специално необходимостта от проучване на социалните последствия от законодателните предложения, включително тяхното въздействие върху европейския пазар на труда, както и върху жизненото равнище на обществото; още веднъж подчертава необходимостта от внимателно проучване на въздействието на законовите разпоредби върху предприятията;
19. препоръчва Комисията да извършва оценка на въздействието за всички предложения за намаляване на административните тежести, което ще даде възможност да се проучат евентуалните странични въздействия на тези предложения;
20. припомня, че за обективна оценка на въздействието Комисията трябва да провежда систематично консултации с всички заинтересовани страни, включително с малките и средните предприятия; отбелязва необходимостта, заинтересованите страни да бъдат информирани по-добре относно възможностите за участие в консултациите, и призовава за удължаване на 8-седмичния срок за провеждане на консултациите; призовава Комисията да изготви и публикува ясен списък на запланиваните за следващата година оценки на въздействието, за да даде възможност на заинтересованите страни да се подготвят за тях;
21. счита, че обективните оценки на въздействието са изключително важен инструмент за оценяване на предложенията на Комисията и поради това призовава за контрол на извършването на оценките на въздействие от външен, независим орган, който обаче следва да се отчита пред Парламента;
22. подчертава, че качеството на оценките на въздействието следва да подлежи на постоянен контрол; с удовлетворение отбелязва становището на Комитета по оценка на въздействието относно общото подобрене на тяхното качество; установява, че комитетът прилага по-строги критерии за оценка; отбелязва същевременно, че високият процент на оценките на въздействието (повече от 30 %), първоначално отхвърлени от комитета, е доказателство за необходимостта от

подобряване на качеството им от страна на съответните служби на Комисията; призовава освен това за увеличаване на настоящия персонал на комитета;

23. отбелязва с удовлетворение разработването на нови насоки за оценка на въздействието от страна на Комисията и по-специално включването на комплекс въпроси, свързани с принципа на субсидиарност и пропорционалност; разчита, че новите насоки ще допринесат съществено за оптимизиране на процеса на извършване на оценките на въздействието и с това за подобряване на законодателните предложения;
24. приветства по-специално факта, че в новите насоки за оценка на въздействието на Комисията се предвижда да се извършва анализ на оценката на въздействието на бъдещото законодателство и административните инициативи върху МСП (МСП тест) и резултатите от този анализ да се вземат предвид при изготвянето на предложенията; подчертава, че системното прилагане на МСП теста в оценките на въздействието на Комисията е важен елемент от прилагането на „Small Business Act“, като по този начин допринася значително за една благоприятна за МСП регулаторна среда; призовава държавите-членки да прилагат МСП теста на национално равнище;
25. призовава Комисията да прецизира програмата за действие „smart regulation“, изложена в политическите насоки на председателя на Комисията Barroso, по-специално във връзка с увеличаването на усилията в областта на последващата оценка, както и да включи в тази програма количествени показатели, по-специално такива, свързани с предвиденото намаляване на бюрократичните тежести;
26. призовава Комисията да предприема систематично последващи оценки на приетите правни разпоредби, включително за да контролира доколкото е възможно прогностичната вярност на оценката на въздействието на своите предложения;
27. отбелязва предприетата от Сметната палата инициатива за проучване на системата на оценката на въздействието и очаква с интерес резултатите от тези дейности;

Намаляване на административните тежести

28. подчертава значението на намаляването на производствените разходи на предприятията в Европейския съюз, за да им се даде възможност за ефективна дейност при тежките икономически условия и за конкурентоспособност в световен мащаб; подчертава необходимостта от опростяване на публичните административни процедури; подчертава, че намаляването на административните тежести трябва да се съсредоточи върху ненужните изисквания за представяне на информация и във връзка с това напълно подкрепя принципа за „еднократност“, установен в „Small Business Act“; подчертава, че намаляването на административните тежести за предприятията не трябва да има отрицателни социални или екологични последици;
29. отбелязва с удовлетворение резултатите от досегашната работа на Комисията под формата на подготовка на предложения, които след приемането им ще дадат възможност за намаляване на административните тежести с до 33% до 2012 г., което

представлява подобрене на предишния ангажимент за намаляване с 25%; отбелязва, че генерираните по този начин икономии могат да възлязат на над 40 милиарда евро¹;

30. обръща специално внимание на напредъка в работата по предложенията на Комисията, които предлагат най-големи възможности за икономии (напр. изключване на микропредприятията от изискванията на Съюза по отношение на счетоводната отчетност, както и изменението на директивата за ДДС, което трябва да улесни електронното фактуриране); призовава държавите-членки към конструктивно сътрудничество в Съвета, както и за ефективно транспониране на приетите актове в националното право;
31. отбелязва, че програма за базисно изчисляване на административните тежести се оказва полезен, но скъп метод; насърчава Комисията да вземе под внимание алтернативните методи за изчисляване на административните тежести, като например консултациите със заинтересованите страни, което ще даде възможност за бързо отстраняване на тези тежести в конкретни случаи;
32. подчертава, че не е извършвана независима оценка на Модела на стандартните разходи за измерване на административните тежести;
33. същевременно отбелязва относително малкия брой предложения (148 за 2008 г.), направени онлайн през специалната интернет страница; счита, че Комисията следва да популяризира възможността, заинтересованите страни да посочват прекомерните административни разходи, които произтичат от европейското или от националното право;
34. споделя мнението на Комисията, че електронните средства за комуникация са отличен инструмент за намаляване на административните тежести и я насърчава да осъществи идеите на съобщението „Електронна Комисия 2006-2010 г.“, както и стратегията i2010, която има за цел модернизирание на администрацията в Европа;
35. насърчава Комисията за по-нататъшно реализиране на плановете за намаляване на административните тежести по сектори; поема задължението за ефективно разглеждане на съответните законодателни предложения;
36. отбелязва положителния принос на Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни в областта на административните тежести към програмата за намаляване на тези тежести, която се реализира от Комисията; подчертава обаче, че Групата следва да има по-балансиран състав, като в него бъдат включени повече експерти, представляващи гражданското общество, и експерти от други държави-членки; призовава мандатът на разширената по този начин група да бъде удължен до 2013 г.;
37. обръща внимание, че гражданите не са в състояние да разграничат административните тежести, които произтичат от европейското право, от

¹ вж. стр. 6 от Програмата за действие за намаляване на административните тежести в ЕС – Планове за намаляване по сектори и действия за 2009 г. (COM(2009)0544).

налаганите от националното право, както и че националните административни тежести водят до отрицателен имидж на Европейския съюз;

38. обръща внимание, че за успешно осъществяване на програмата за намаляване на административните тежести е необходимо активно сътрудничество на Комисията с държавите-членки, за да се избегнат различия в тълкуването на законодателството и прекомерно регулиране (т.нар. „gold-plating“);
39. призовава държавите-членки към последователно осъществяване на поставените от тях национални цели в областта на намаляването на административните тежести и освен това разчита на плодотворното сътрудничество с националните парламенти в тази област;
40. насърчава Комисията да разшири Програмата за действие за намаляване на административните тежести в ЕС, като включи в нея нови приоритетни области и други законодателни актове въз основа на консултации с всички заинтересовани лица, както и последваща оценка на съществуващото законодателство; призовава Комисията да продължи тази програма за действие и след 2012 г.;

Институционални и процедурни забележки

41. приветства досегашните усилия на Комисията за идентифициране и подготовка на предложения за опростяване и кодифициране на европейското право; припомня същевременно необходимостта от добро междуинституционално сътрудничество в тази област, по-специално в случаите на оттегляне от страна на Комисията на законодателни предложения, преценени като ненужни;
42. призовава Комисията да продължава да използва техниката на кодификация на правните актове, както и да представи предвидения за 2009 г. доклад с описание на постиженията на цялостната програма за кодифициране на законодателството¹;
43. подчертава, че изменението на действащото право следва да става само чрез преработване; същевременно признава и зачита правата на Комисията в законодателния процес;
44. припомня, че останалите инициативи за опростяване на правото подлежат на обичайната законодателна процедура и на действащите за нея срокове; уверява при това, че полага усилия, за да разглежда предложенията на Комисията във възможно най-кратък срок;
45. обръща внимание на изричната разпоредба в ДФЕС², която изключва приемане от страна на Парламента и на Съвета на правни актове, които не са предвидени в договорните разпоредби, регулиращи съответната област;
46. предупреждава да се избягва отказът от приемане на необходимо законодателство и заместването му със саморегулиране, съвместно регулиране или други мерки от

¹ Вж. точка 5 от третия доклад за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда (COM(2009)0017).

² Член 296, параграф 3 от ДФЕС.

незаконодателен характер; счита, че във всички случаи следва да се анализират внимателно последствията от едно такова решение, като се зачитат разпоредбите на Договорите и съответните роли на отделните институции;

47. припомня същевременно, че актовете с незадължителна юридическа сила следва да се прилагат с най-голямо внимание и на надлежно обоснована база, без да накърняват правната сигурност и яснотата на действащото право и след консултация с Парламента, както се подчертава в неговата резолюция относно преработеното Рамково споразумение;
48. отбелязва с удовлетворение подобрения обмен на информация и документи във връзка с мерките за прилагане (комитологията), особено функционирането на новата процедура по регулиране с контрол; изразява същевременно надежда, че преходът към новата система, въведена от Договора от Лисабон, ще се осъществи ефективно и без ненужни забавяния;
49. отбелязва освен това редица други институционални изменения, въведени с Договора от Лисабон, които ще повлияят на законотворчеството в Европейския съюз; подчертава по-специално значението на европейската гражданска инициатива, която има потенциала да се превърне в съществен елемент от европейския публичен дебат, и приветства предложението на Комисията за разпоредба относно тази инициатива; подчертава необходимостта от близко сътрудничество между Парламента и Комисията за създаване на ефективен и разбираем инструмент с ясни критерии за допустимост, който да е в съответствие с добрите практики на законодателния процес в ЕС;
50. подкрепя предложението на Комисията за проучване на допустимостта на предложена гражданска инициатива ex-ante още при събирането на една трета от изискваните декларации за подкрепа, което ще даде възможност да се избегне разочарованието на гражданите в случай, че инициативата бъде обявена за недопустима;
51. призовава Комисията да определи не само сроковете за проучване на официално внесена инициатива, но също така и сроковете за представяне на законодателно предложение, в случай че инициативата бъде обявена за допустима;
52. настоятелно призовава Комисията да поеме ангажимент по отношение на сроковете, в които ще удовлетвори изискванията на Парламента съгласно член 225 отДФЕС, със специално позоваване на поетия в рамковото споразумение ангажимент за изготвяне на доклад относно последващите мерки, предприети във връзка с всяко искане за законодателна инициатива, в срок от три месеца след приемането на доклад за законодателна инициатива и за представяне на законодателно предложение най-късно в рамките на една година;
53. призовава Комисията, в контекста на досегашните резолюции на Парламента относно контрола на прилагането на правото на ЕС, да се възползва в пълен обхват от правата си съгласно членове 258 и 260 от Договора от Лисабон, по-специално при липса на нотификация за средствата за транспониране на директивите от страна на държавите-членки;

54. посочва, че въпросът за по-доброто законотворчество е непосредствено свързан с въпроса за контрола върху прилагането на правото на ЕС;
55. следи отблизо изпълнението на пилотния проект на ЕС за такъв контрол; изразява загриженост, че предложеният в проекта метод за проучване на жалбите може да доведе до прекомерна зависимост на Комисията от държавите-членки;
56. възлага на своя президент да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията и на националните парламенти.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Докладът относно по-доброто законотворчество („better law-making“) в Европейския съюз обхваща множество проблеми. Освен принципите на субсидиарност и пропорционалност се има предвид цялостната стратегия за подобряване на регулаторната среда („better regulation“) на европейско равнище. Това е програмата, която стартира с Междуинституционалното споразумение от 2003 г. за по-добро законотворчество и която беше предмет на многобройни резолюции на Парламента през двата предходни законодателни периода. Стратегията включва по-специално прогнозата за социалните, икономическите и свързаните с околната среда последствия от законодателните предложения, намаляването на административните тежести, както и опростяването и кодифицирането на действащото законодателство.

Настоящият доклад се отнася както за 15-тия, така и за 16-тия доклад на Комисията относно по-доброто законотворчество, които обхващат 2007 и 2008 г., Третия стратегически преглед на програмата за по-добро регулиране в Европейския съюз (от 28 януари 2009 г., включително приложенията), Програмата за действие за намаляване на административните тежести от 22 октомври 2009 г., както и други приети от различни институции документи, включително последните резолюции на Парламента относно по-доброто законотворчество и контрола на законодателството на Общността.

Настоящият доклад освен това дава възможност да се занимаем с някои съществени институционални въпроси, свързани с влизането в сила на Договора от Лисабон (на 1 декември 2009 г.), които ще влияят в бъдеще върху законотворчеството.

Най-важните въпроси, които се разглеждат в настоящия проектодоклад, са:

- **Принципите на субсидиарност и пропорционалност**

Тези принципи представляват основни изисквания на първичното законодателство, правилното прилагане на които ще допринесе за това, европейското право да отговори на очакванията на гражданите. От друга страна, тези принципи дават възможност на държавите-членки да упражняват собствените си законодателни правомощия в духа на сътрудничеството на различните правителствени равнища и същевременно увеличават правната сигурност.

С Договора от Лисабон съществено се засилва ролята на националните парламенти в контекста на принципа за субсидиарност. Комисията и сега предава на парламентите всички проекти на законодателни актове, но засега само някои парламенти изпращат редовно становищата си. В близко бъдеще националните парламенти следва да се насърчават за сътрудничество, както и за използването на новите възможности.

- **Оценка на въздействието**

Оценките на въздействието са много съществен елемент на законодателния процес и Парламентът многократно е обръщал внимание на това, че те следва да се изготвят от службите на Комисията с възможно най-голямо внимание. През 2006 г.

Комисията, в съответствие с изискванията на Парламента, назначи Комитет по оценка на въздействието, орган в рамките на Комисията, който се подчинява пряко

на нейния председател. Този орган контролира качеството на оценката на въздействието, преди съответният проект на правен акт да бъде представен като официално законодателно предложение на Комисията. С оглед на резултатите от досегашната дейност на комитета е необходимо да му се осигури пълна независимост, както и съответните условия на труд. Понастоящем комитетът се състои от 5 членове (или техните заместници), които работят с подкрепата на 15 щатни служители, което явно е недостатъчно, като се вземе предвид фактът, че се правят оценки на въздействието, които се внасят от всички генерални дирекции на Комисията и обхващат всички области на правото. В светлината, наред с други фактори, на становището на Комитета за оценка на въздействието Комисията прие през януари 2009 г. новите насоки за подготовка на оценки на въздействието. Комисията по правни въпроси счита за основателно излагането на тези въпроси в настоящия доклад, въпреки че подготвя същевременно отделен доклад относно подготовката на оценки на въздействието.

- **Намаляване на административните тежести**

С оглед на амбициозната цел за намаляване на административните тежести, които произтичат от европейското право, с 25% до 2012 г., комисията взе предвид както методологията за изчисляване на тези тежести, така и сътрудничеството между институциите на ЕС и на държавите-членки по отношение на тяхното намаляване. Особено важна е информацията, че въз основа на базисното изчисляване на административните тежести може да се оцени, че 72 правни акта на Съвета съдържат 486 задължения за оповестяване, които са довели до приемането на повече от 10 000 акта за прилагане в държавите-членки. Освен това се оценява, че 32% от произтичащите от ЕС административни тежести са резултат от решенията на някои държави-членки да надхвърлят изискванията на законодателството на ЕС (прекалено строго прилагане), както и от неефективността на административните процедури в тези държави-членки. Това показва колко важна роля имат държавите-членки в процеса на намаляване на административните тежести, както и това, че транспонирането на правото на ЕС трябва да се контролира задълбочено и активно. С оглед формулирането на плановете за намаляване на административните тежести по сектори, осъществено през октомври 2009 г. от Комисията, е желателно да се приемат становища относно отделните законодателни предложения. Във връзка с това се оценява ролята на Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни в областта на административните тежести, чийто председател, Edmund Stoiber, беше гост на комисията по правни въпроси през ноември 2009 г. и юни 2010 г.

- **Опростяване и кодифициране на правото**

В този контекст следва да се разгледа Третият доклад на Комисията за напредъка в изпълнението на стратегията за опростяване на регулаторната среда, който съдържа информация за конкретните предложения и работния план на Комисията. Парламентът следва да подчертае своята подкрепа за стратегията и за общите цели на този процес, макар опитът на комисията по правни въпроси във връзка с актуализирането на законодателството чрез преработване и кодифициране да показва, че има възможност за подобряване на междуинституционалното сътрудничество.

Шест години след подписването на Междуйнституционалното споразумение за по-добро законотворчество могат да се направят някои заключения, както и да се помисли как това сътрудничество може да се подобри в бъдеще. Според комисията по правни въпроси не е необходимо още в настоящия доклад да се формулират предложения за изменение към съответните споразумения (както и в общия подход за оценка на въздействието). В доклада обаче се обръща внимание на някои важни препоръки, които се съдържат в заключителния доклад на работната група за парламентарна реформа и в резолюцията от 9 февруари 2009 г. относно Рамковото споразумение между Европейския парламент и Комисията.

Във връзка с влизането в сила на Договора от Лисабон комисията обръща особено внимание на европейската гражданска инициатива, която ще даде възможност на гражданите да участват активно в европейското законотворчество. Заслужава да се спомене и въведената с Договора нова подялба на делегирани актове и актове за изпълнение.

4.5.2010

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ ВЪПРОСИ

на вниманието на комисията по правни въпроси

относно по-добро законотворчество – 15 годишен доклад на Комисията съгласно член 9 от Протокола за прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност (2009/2142(INI))

Докладчик по становище: Tadeusz Zwiefka

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по конституционни въпроси приканва водещата комисия по правни въпроси да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

- А. като има предвид, че Договорът от Лисабон поставя Парламента наравно със Съвета в процеса на законотворчество съгласно обикновената законодателна процедура,
- Б. като има предвид, че чрез въвеждането на европейска гражданска инициатива Договорът от Лисабон предоставя на гражданите на Европейския съюз възможност да изискат започване на законодателна процедура,
- В. като има предвид, че на 31 март 2010 г. Комисията представи предложение за регламент, с който се определят процедурите и условията за такава гражданска инициатива;
- Г. като има предвид, че член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз позволява на Парламента да поиска от Комисията да внесе подходящо предложение по въпроси, по които той намира, че за целите на прилагането на договорите е необходим акт на Съюза,
- Д. като има предвид, че в Хартата на основните права на Европейския съюз сред гражданските права се посочва правото на добра администрация, което не може да бъде осъществявано по друг начин, освен въз основа на прозрачни и разбираеми за гражданите правни разпоредби,

1. настоятелно призовава Комисията, въз основа на политическото споразумение, отразено в резолюцията от 9 февруари 2010 г. относно Рамковото споразумение между Европейския парламент и Комисията, да положи всички усилия за равно третиране на Парламента и Съвета в процеса на законотворчеството, като по този начин приложи произтичащия от Договора от Лисабон принцип за равно третиране на Парламента и Съвета, по-специално чрез едновременно и изчерпателно уведомяване на двете институции за всички събития и развития, които имат въздействие върху законодателния процес;
2. призовава Комисията да разработи незабавно и в тясно сътрудничество с Парламента необходимите правни и организационни средства, за да могат гражданите на ЕС да упражняват предоставеното им съгласно член 11 от Договора от Лисабон право на законодателна инициатива;
3. настоятелно призовава Комисията да поеме ангажимент по отношение на сроковете, в които ще удовлетвори изискванията на Парламента съгласно член 225 от Договора за функционирането на Европейския съюз, със специално позоваване на поетия в рамковото споразумение ангажимент за изготвяне на доклад относно последващите мерки, предприети във връзка с всяко искане за законодателна инициатива, в срок от три месеца след приемането на доклад за законодателна инициатива и за представяне на законодателно предложение най-късно след една година;
4. подчертава необходимостта от това, законотворческият процес да се отличава с простота, прозрачност и разбираемост за европейските граждани.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	3.5.2010
Резултат от окончателното гласуване	+: 20 -: 1 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Станимир Илчев, Ramón Jáuregui Atondo, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Potito Salatto, György Schöpflin, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Marietta Giannakou, Enrique Guerrero Salom, Alain Lamassoure, Íñigo Méndez de Vigo, Vital Moreira, Helmut Scholz
Заместник(ци) (чл. 187, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Maria Da Graça Carvalho

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	23.6.2010
Резултат от окончателното гласуване	+: 21 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Alexandra Thein, Diana Wallis, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Jan Philipp Albrecht, Piotr Borys, Sajjad Karim, Kurt Lechner, Angelika Niebler, József Szájer