

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE

(2006/C 24/13)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając zgodnie z drugim ustępem art. 29 swojego regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 lipca 2005 r. Sprawozdawcą był **Joost van IERSEL**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 90 do 6, przy 12 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Wdrażanie i egzekwowanie prawa

Streszczenie

W niniejszej opinii EKES stwierdza, że lepsze prawodawstwo oraz wdrażanie i egzekwowanie prawa ściśle się z sobą wiążą: dobre prawo to prawo egzekwowalne i egzekwowane. Komisja, Rada i Trybunał Sprawiedliwości regularnie podejmują problemy stosowania prawa. Efekty są wszakże ograniczone. Wynika to z faktu istnienia odmiennych kultur i kompetencji oraz różnorakiego stopnia zaangażowania w skuteczne wdrażanie prawa w różnych miejscach Europy. EKES wyróżnia rozmaite grupy działań, jakie powinny zostać podjęte przez Państwa Członkowskie i Komisję. W przypadku Państw Członkowskich chodzi przede wszystkim o kwestię woli politycznej. Postawa krajowych administracji powinna ukazywać, że same stanowią Unię Europejską i że zatem angażują się w unijny proces decyzyjny. To implikuje zmiany konkretnych podejść, takie jak zagwarantowanie potencjału administracyjnego, monitorowanie krajowych przepisów i procedur, powstrzymanie się od „pozlacania” (gold-plating) i od „wybierania co lepszych kąsków” (cherry-picking), jak również poprawa przepływu informacji. Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, pożądana jest systematyczna dyskusja między odnośnymi władzami w całej UE, jak również ewaluacje *ex post* oraz odpowiedzialność krajowych administracji przed władzami będącymi ich odpowiednikami w innych Państwach Członkowskich. Niezbędne jest także zaangażowanie władz krajowych niższego szczebla dysponujących niezależnymi uprawnieniami legislacyjnymi. EKES jest orędownikiem aktywnej roli Komisji w promowaniu wzajemnego zaufania między instancjami egzekwującymi prawo, w zakresie wspierania sieci władz publicznych, systematycznej oceny efektów ich działania oraz określania i upowszechniania najlepszych praktyk. Należy rozważyć rozszerzenie istniejących programów szkoleniowych dla sędziów i pracowników administracji publicznej. Niektóre z propozycji omawianych w niniejszej opinii są dyskutowane w Komisji, ponadto Państwa Członkowskie właśnie zastosowują w praktyce pewne zmiany. Mimo to obecnie ogólny obraz wdrażania i egzekwowania prawa przedstawia poważne niedostatki. Parlament Europejski i parlamenty krajowe także powinny angażować się w te procesy. Zdaniem EKES-u, konieczna jest zmiana kulturowa, w tym przesunięcie akcentu z tworzenia nowego prawa UE na jego efektywne wdrażanie, co miałoby zapewnić pełną skuteczność przyjętego ustawodawstwa i polityki UE. Przyczyni się to do dobrego funkcjonowania Unii 25 i więcej Państw Członkowskich, zapewniając jej niezbędną spójność.

1. Prawo UE jako podstawa integracji europejskiej

1.1 Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny, z odpowiednimi normami społecznymi, a zwłaszcza w zakresie ochrony pracowników, konsumentów oraz ochrony środowiska naturalnego, stanowi rdzeń integracji europejskiej. Uzasadnia on integrację poprzez generowanie znacznych zysków dla obywateli i przedsiębiorstw.

1.2 UE opiera się na rządach prawa. Umacniają one podstawy rynku wewnętrznego i zapobiegają dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub narodowość produktów, osób lub firm. Skuteczne stosowanie prawa UE zwiększa publiczne zaufanie do polityk i procesów europejskich oraz wzmacnia związek UE z interesami obywateli i przedsiębiorstw. Wiąże się to jednak z terminową i poprawną transpozycją prawa UE na szczeblu krajowym.

1.3 Ponadto europejskie prawodawstwo, dążące do usunięcia wszelkich barier w celu stworzenia równych szans, musi być stosowane w sposób sprawny i spójny w całej UE oraz skutecznie egzekwowane przez wszystkie odpowiednie władze: krajowe i regionalne.

1.4 Rynek wewnętrzny funkcjonuje właściwie i staje się źródłem wzrostu i dobrobytu jedynie wtedy, gdy nie istnieją żadne dyskryminujące ani ukryte bariery dla obywateli lub przedsiębiorstw, obejmujące uciążliwe lub długotrwałe procedury administracyjne. Liczne skargi składane corocznie przez obywateli i przedsiębiorstwa są spowodowane istnieniem krajowych środków działania, które często bywają zbyt restrykcyjne lub nadmiernie skomplikowane i nieproporcjonalne⁽¹⁾. Jest to po części skutkiem tak zwanego „pozlacania” (ang. *gold-plating*), które zachodzi podczas transpozycji prawa UE do prawa krajowego. Polega ono na dodawaniu krajowych uregulowań, które mogą zaciemniać cele prawodawstwa UE.

⁽¹⁾ Podsumowanie wyników przeprowadzonej przez EKES ankiety dotyczącej możliwych niedociągnięć i braków w zakresie wdrażania i egzekwowania prawa w Państwach Członkowskich znajduje się w załączniku B.

1.5 Lepsze prawodawstwo stanowi integralną część agendy lizbońskiej. W konkluzjach Rady Europejskiej z 22-23 marca 2005 r. stwierdza się wyraźnie, że ulepszone środowisko prawne wywiera pozytywny wpływ na konkurencyjność^(?). W związku z tym trzeba podkreślić, że ustanawianie, wdrażanie i egzekwowanie prawa są ze sobą ściśle powiązane: dobre prawo to takie, które można egzekwować i które jest egzekwowane.

1.6 Aby prawo można było egzekwować, musi być ono wystarczająco jasne, zaś aby było skuteczne, musi dostarczać właściwych odpowiedzi na konkretne problemy. Tam, gdzie prawo jest zbyt skomplikowane i niedostatecznie jasne, ponieważ na przykład nie przeprowadzono właściwej oceny jego oddziaływania, nieuchronnie pojawiają się problemy z jego wdrożeniem. W rezultacie, aby uporać się z tymi problemami, trzeba sporządzać dodatkowe projekty aktów prawnych. Złe ustawy prowadzą do rozrastania się prawa i istnienia nadmiernej liczby przepisów, które nakładają na przedsiębiorstwa niepotrzebne wymagania i powodują dezorientację obywateli^(?).

1.7 Aby można było skutecznie egzekwować prawo, władze muszą posiadać niezbędne uprawnienia administracyjne. W przeciwnym wypadku słabość administracyjna prowadzi do problemów z wdrożeniem i egzekwowaniem przepisów.

1.8 Jednocześnie skuteczne stosowanie prawa UE zwiększa konkurencyjność i ułatwia współpracę transgraniczną, co stanowi dwa podstawowe cele agendy lizbońskiej.

1.9 EKES uważa, że UE ma trudności z wdrażaniem i dostosowaniem prawa. Dane statystyczne dotyczące stanu wdrażania prawa UE pokazują, że Państwa Członkowskie mają opóźnienia w transponowaniu dyrektyw. Dane statystyczne dotyczące prowadzenia postępowania w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty pokazują, że transpozycja często jest niepoprawna lub niekompletna. W istocie 78 % spraw wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Państwom Członkowskim w latach 2002-2005 dotyczy transpozycji i stosowania dyrektywy. Wskazuje to, że Państwa Członkowskie doświadczają problemów w określeniu krajowej metody implementacji prowadzącej do wcielenia dyrektyw w życie.

1.10 Rada poruszała kwestię problemów z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa w różnych rezolucjach⁽⁴⁾. Także w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2003 r. w sprawie lepszego prawodawstwa mowa była o „lepszej transpozycji i stosowaniu prawa”.

^(?) W punkcie 11 konkluzji Rada „zachęca Państwa Członkowskie, by zdwoiły wysiłki zmierzające do ograniczenia braków w zakresie transpozycji oraz rozważyły przedsięwzięcie kontroli krajowego ustawodawstwa pod względem jego zgodności z przepisami UE (...)”.

^(?) W tym miejscu można odwołać się do brytyjskiej grupy zadaniowej ds. lepszej regulacji prawnej (*Better Regulation Task Force*), która w 2003 r. i 2004 r. opublikowała trzy wartościowe dokumenty w sprawie stanowienia prawa krajowego i europejskiego, z uwzględnieniem wdrażania. Analizy i zalecenia podkreślają między innymi potrzebę jasności i skuteczności, dzięki którym niezbędna interakcja między różnymi procesami przebiega pomyślnie.

⁽⁴⁾ Rezolucje Rady z dnia 16 czerwca 1994 r., 29 czerwca 1995 r. i 8 lipca 1996 r., zob. Krajowe wdrażanie prawa UE i kształtowanie europejskiej polityki administracyjnej, Hans Petter Graver w ARENA Working Papers WP 02/17, str. 6.

1.11 W wielu przypadkach Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w sprawie obowiązku Państw Członkowskich dotyczącego zapewnienia skutecznego wdrażania i egzekwowania przepisów⁽⁵⁾.

1.12 Komisja opublikowała kilka dokumentów szczegółowo omawiających sposoby, w jakie Państwa Członkowskie mogą poprawić transpozycję przepisów prawa i ich stosowanie⁽⁶⁾. W Białej księdze w sprawie sprawowania rządów Komisja stwierdza: „ostatecznie oddziaływanie przepisów Unii Europejskiej zależy od gotowości i zdolności władz Państw Członkowskich do zapewnienia ich skutecznej, pełnej i terminowej transpozycji oraz egzekwowania”⁽⁷⁾. Ostatnio w swoim komunikacie z dnia 16 marca 2005 r. dotyczącym poprawy otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej, Komisja zarysowała kierunek działań zmierzających do poprawy wspólnotowych ram regulacyjnych bez nadmiernych kosztów administracyjnych.

1.13 Od 1985 r. Nowe Podejście było coraz skuteczniejszym narzędziem wspierania efektywnej harmonizacji standardów i podejść regulacyjnych. Tworzy ono stabilne, efektywne i przejrzyste ramy prawne oferujące władzom mechanizmy gwarantujące zachowanie równowagi politycznej poprzez zastosowanie całego szeregu instrumentów zdefiniowanych w dyrektywach, jak również przyznające większą odpowiedzialność producentom i stronom trzecim. Jeśli chodzi o implementację, Komisja na podstawie dogłębnej analizy stwierdza w szczególności, że „doświadczenie pokazało również, iż wdrażanie tych dyrektyw może zostać dodatkowo udoskonalone na różne sposoby”⁽⁸⁾. Dokument ten ujawnia poważne niedociągnięcia.

1.14 W swoim drugim raporcie z realizacji Strategii Rynku Wewnętrznego na lata 2003-2006⁽⁹⁾ Komisja analizuje niedociągnięcia we wdrażaniu i egzekwowaniu prawa w licznych dziedzinach. Określa również, jakie są intencje udoskonalień oraz ich cele. Wiązą się one między innymi z bardziej bezpośrednim zaangażowaniem, a przeto wolą polityczną Państw Członkowskich. W zaleceniu Komisji w sprawie transpozycji do prawa krajowego dyrektyw wpływających na rynek wewnętrzny⁽¹⁰⁾ wskazuje się pewne praktyki, które Państwa Członkowskie powinny niezwłocznie przyjąć. Najważniejszymi spośród tych praktyk są: przypisanie odpowiedzialności za monitorowanie i koordynację jednemu ministrowi i ministerstwu, stworzenie krajowej bazy danych obejmującej transponowane dyrektywy i wspieranie ścisłej współpracy pomiędzy urzędnikami krajowymi, którzy prowadzą negocjacje w Brukseli, a tymi, którzy wdrażają środki krajowe.

1.15 Obrazujące wdrażanie prawa „tabele ocen” (ang. scoreboards) ukazują braki w transpozycji formalnej. Jednak pomimo tych przejawów zainteresowania ze strony poszczególnych instytucji europejskich sposobów wdrażania uzgodnionych przepisów do krajowego ustawodawstwa i/lub uregulowań nie został poddany wnikliwej analizie i nie był przedmiotem dalszych dyskusji w Radzie. Podczas gdy odmienne

⁽⁵⁾ Ibid., str. 21.

⁽⁶⁾ Zob. z ostatnich dokumentów zalecenie Komisji z dnia 12 lipca 2004 r., 2005/309/WE.

⁽⁷⁾ Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy, str. 25.

⁽⁸⁾ Poprawa wdrażania dyrektyw Nowego Podejścia, COM(2003) 240 końcowy, str. 3.

⁽⁹⁾ COM(2005) 11 końcowy, 27 stycznia 2005 r.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 98/47 z 16.4.2005.

zasady wdrażania przepisów w różnych częściach Państwa Członkowskiego szybko wywołałyby publiczne protesty, takie różnice pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi nie są nawet ujęte w agendzie politycznej.

1.16 Bez wątplenia właśnie dzięki „tablicom wyników” osiągnięcia Państw Członkowskich w dziedzinie transpozycji można ukazać w znacznie bardziej przejrzysty sposób. Nie istnieją jeszcze analogiczne „tablice wyników”, które pozwoliłyby na bardziej klarowny obraz sytuacji w zakresie stosowania prawa i polityk UE przez władze krajowe.

1.17 Pomimo toczących się dyskusji na temat ulepszeń, nadal panuje zbyt niska świadomość i zbyt małe zaangażowanie podmiotów publicznych z całej Europy w zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania prawa UE, które jest podstawą integracji europejskiej. Cel ten zostanie osiągnięty tylko wtedy, gdy w odpowiedni sposób przestrzegany będzie cały proces: przyjmowanie dyrektyw, ich transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie. W wielu wypadkach wydaje się brakować odpowiedniej woli konsekwentnego wdrażania kolejnych etapów procesu. Dokumenty Komisji, liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i odnośna literatura naukowa stanowią wystarczające źródła do wykorzystania przez Państwa Członkowskie w celu lepszego wypełniania spoczywających na nich zobowiązań prawnych.

1.18 Skuteczne stosowanie prawa UE wymaga szczególnej uwagi i ochrony w Unii stale powiększającej się o nowe Państwa Członkowskie. Proces integracji UE nie może być zagrożony przez osłabienie skuteczności przepisów unijnych.

2. Kontekst i postępy

2.1 Mimo że Traktat WE zapewnia różnorodne środki zbliżania i harmonizacji prawa w celu pełnej realizacji rynku wewnętrznego⁽¹⁾, doświadczenia z lat siedemdziesiątych i wczesnych osiemdziesiątych XX wieku pokazały, że pełna harmonizacja jest procesem powolnym i uciążliwym, a w pewnych przypadkach wręcz niepotrzebnym. Łatwiejsze do negocjowania i wdrażania okazały się środki oparte na wzajemnym uznawaniu i sprawowaniu kontroli przez kraj rodzimy. Były one również bardziej skuteczne, jeśli chodzi o liberalizację handlu i inwestycji, i nie nakładały nadmiernych wymagań. Należy jednak zauważyć, że UE wkroczyła w nową fazę, którą cechują powiększające się różnice między kulturami sprawowania rządów. Może to prowadzić do odnowienia potrzeby regulacji celem osiągnięcia konwergencji i promowania dobrych praktyk.

2.2 Pomimo wprowadzenia instrumentów nowej polityki, rozrost prawodawstwa wspólnotowego był po części naturalnym efektem pogłębiania i poszerzania integracji, lecz częściowo stanowił również skutek niepełnego lub wadliwego wdrażania przez Państwa Członkowskie. Aby nie dopuścić do zaniedbywania obowiązków przez Państwa Członkowskie lub do nadmiernego komplikowania przepisów krajowych, wprowadzone zostały nowe uregulowania⁽²⁾. Dobrym tego przykładem są dyrektywy dotyczące liberalizacji, przyjęte przez Komisję na podstawie art. 86 ust. 3 w takich dziedzinach, jak usługi telekomunikacyjne i sprzęt telekomunikacyjny.

⁽¹⁾ Art. 94-97 Traktatu WE.

⁽²⁾ Zob. Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy.

2.3 Ze względu na występujące w wielu Państwach Członkowskich trudności dotyczące wdrażania przepisów⁽³⁾ poprawa w zakresie stosowania prawa UE wymaga również wspólnych wysiłków ze strony władz Państw Członkowskich. Nie podjęto ich aż do dziś, kiedy to w Państwach Członkowskich zachodzą pożądane zmiany w kierunku mniej interwencyjnych i lżejszych instrumentów wdrażania polityki i regulacji.

2.4 W 2000 r. lizbońska Rada Europejska, która rozpoczęła proces zmierzający do zwiększenia konkurencyjności Unii, wprowadziła otwartą metodę koordynacji mającą na celu ulepszenie wdrażania i realizacji prawa poprzez zastosowanie wskaźników jakościowych i ilościowych, benchmarkingu i najlepszych praktyk. Państwa Członkowskie jeszcze nie korzystają w sposób bardziej systematyczny i na szerszą skalę z takich dobrych praktyk w celu poprawiania swoich wyników w zakresie wdrażania polityki.

2.5 Początkowo otwarta metoda koordynacji budziła wielkie nadzieje. Podobnie było w przypadku celów związanych z benchmarkingiem i dobrymi praktykami. Doświadczenie nie skłania do formułowania pozytywnych wniosków. Państwa Członkowskie, jeżeli nie zawarły wiążących zobowiązań, wydają się niechętnie adaptować ustawodawstwo, nie wspominając o jego wdrażaniu i egzekwowaniu.

2.6 Do 2004 r. dziesięć kandydujących Państw Członkowskich włączyło *acquis communautaire* do swojego ustawodawstwa krajowego. Tym samym formalnie dotrzymano wyznaczonego terminu. Jednak sama zmiana prawa nie pociąga za sobą poprawnej transpozycji. Wdrożenie i egzekwowanie przepisów wymaga dodatkowo istnienia odpowiednich władz administracyjnych i procedur, które w wielu przypadkach musiały być tworzone na nowej podstawie, ponieważ brakuje niezbędnego doświadczenia w skutecznym stosowaniu przepisów unijnych. Większa współpraca krajowych organów władz pomiędzy sobą oraz z instytucjami wspólnotowymi ułatwiłaby jednolite stosowanie przepisów UE w całej Unii⁽⁴⁾.

2.7 Chociaż uregulowania i prawodawstwo UE mają na celu tworzenie wspólnych warunków rządzących otwartym rynkiem europejskim, wykorzystywane narzędzia mogą znacznie różnić się pomiędzy poszczególnymi dziedzinami. Ogólna zasada może być taka sama we wszystkich obszarach, lecz stopień integracji, do którego się dąży, może się znacznie różnić. Prowadzi to do powstawania przepisów o różnym stopniu zakorzenienia w prawodawstwie wspólnotowym, a w konsekwencji do odmiennych poglądów i podejść do kwestii prawnych.

2.8 Różnice te wynikają z odmiennych celów integracji w takich obszarach, jak na przykład rynek wewnętrzny i polityki ekologiczne, tudzież takich, jak polityka społeczna i zdrowie, które zasadniczo należą do kompetencji szczebla krajowego. W samym Traktacie użyto również mniej ambitnych sformułowań w odniesieniu do zdrowia publicznego i edukacji. W tych dziedzinach polityki rola UE polega raczej na „koordynowaniu” i „wspieraniu” niż na integrowaniu.

⁽³⁾ Zob. np. XXI raport Komisji w sprawie monitorowania stosowania prawa wspólnotowego, COM(2004) 839, 30.12.2004 r.

⁽⁴⁾ Zob. również: J. Vervaele, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1999; Ph. Nicolaidis, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, European Institute of Public Administration, 2002.

2.9 Bieżące przemiany dają zatem obraz barwnej różnorodności, w którym współlistnieją ze sobą na szczeblu unijnym różne środki prawne, wpływając z kolei na strategie krajowe. Są to m.in. następujące środki:

- instrumenty UE zapewniające pełną harmonizację prawa;
- instrumenty UE zapewniające harmonizację minimalną, które umożliwiają Państwom Członkowskim przyjęcie surowszych przepisów (w kontekście transgranicznym mogą one być stosowane jedynie w oparciu o test wzajemnego uznawania);
- dyrektywy „nowego podejścia”, które mają na celu ustanowienie podstawowych wymogów, jakie muszą spełniać produkty na rynku UE;
- prawodawstwo UE oparte na zasadzie „kraj pochodzenia”;
- dyrektywy ramowe pozostawiające Państwom Członkowskim znaczną swobodę w zakresie wdrażania;
- zalecenia, które mogą zostać transponowane do krajowego prawa Państwa Członkowskiego;
- decyzje.

2.10 Ten szeroki wachlarz instrumentów wspólnotowych, które wymagają transpozycji, wdrażania i egzekwowania w Państwach Członkowskich, często prowadzi do krajowych, a zatem zróżnicowanych interpretacji tego, co powinno zostać wdrożone i egzekwowane na szczeblu krajowym i jak należy to zrobić.

2.11 Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, praktyczne oddziaływanie tego modelu w jego obecnej formie funkcjonowania w różnym stopniu uwzględnia następujące elementy:

- różne krajowe kultury i systemy prawne;
- odmienne zakresy obowiązków w krajowych urzędach i ministerstwach;
- specyficzne kompetencje władz lokalnych i regionalnych w Państwach Członkowskich;
- wpływ krajowych lobby politycznych, społeczno-gospodarczych i społecznych;
- wewnętrzne potrzeby/dążenia, prowadzące do „pozlacania” (gold-plating) i „wybierania co lepszych kąsków” (cherry-picking);
- zasoby finansowe i organizacyjne potrzebne do poprawnego wdrażania prawa.

2.12 Podejście UE respektuje oczywiście różnorodność Państw Członkowskich i ich bogate tradycje administracyjne, kultury prawne i systemy polityczne. Jest to wręcz kwestia zasadnicza. Jednak te odmienne tradycje i kultury muszą być w stanie zagwarantować skuteczne stosowanie prawa UE, tak aby uniknąć zniekształceń i dyskryminacji. Zwiększenie kompetencji Unii i trwający proces rozszerzenia podkreślają złożoność tego zadania.

2.13 W przypadku Komisji, specyficzne elementy o kluczowym znaczeniu, mające wpływ na ostateczny wynik, obejmują:

- niedokładne sformułowanie techniczno-prawne tworzonych norm prawnych (w tym problemy związane z przekładem);
- różne zakresy stosowania mniej lub bardziej wiążących instrumentów prawnych w wyniku decyzji Rady;
- różne stopnie zaangażowania — w obrębie Komisji — we wdrażanie i egzekwowanie przepisów; występują istotne różnice pomiędzy Dyrekcjami Generalnymi;
- czasami brak jasności w odniesieniu do prerogatyw Państw Członkowskich i/lub prerogatyw Komisji ze względu na oddziaływanie zasady subsydiarności;
- czasami brak wystarczającej liczby personelu w Komisji;
- problemy językowe (podczas prowadzenia nadzoru w nowych Państwach Członkowskich);
- znaczenie i wpływ postępowania w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty.

2.14 Wraz z powiększaniem się wspólnotowego dorobku prawnego nastąpił analogiczny wzrost liczby instrumentów i procesów o charakterze pozaprawnym, mających na celu nakłonienie Państw Członkowskich do terminowego i właściwego wdrażania prawa UE, takich jak regularne sprawozdania i „tabele ocen” dotyczące wyników Państw Członkowskich w zakresie transpozycji.

2.15 Ponadto Komisja podjęła szereg działań mających na celu informowanie obywateli i przedsiębiorstw o ich prawach oraz zachęcanie ich do korzystania z tych praw wobec władz państwowych i w krajowych sądach. Na przykład punkty kontaktowe dla obywateli i przedsiębiorstw oraz centra SOLVIT mają na celu identyfikowanie i rozwiązywanie trudności napotykanych przez osoby i firmy, które przenoszą się do innych Państw Członkowskich lub już tam działają.

2.16 Najnowszy raport dotyczący spraw, którymi zajmowały się centra SOLVIT, pokazuje, że ponad 50 % wszystkich problemów dotyczy uznawania kwalifikacji zawodowych, dostępu produktów do rynku, rejestracji pojazdów mechanicznych i pozwoleń na pobyt. Choć 80 % spraw znajduje pomyślne rozwiązanie, statystyki te wskazują również, że owe problemy nie są ani nowe, ani nieznanne. Trudności, których doświadczają obywatele i firmy, w dużej mierze wynikają z biurokratycznych procedur i niechęci urzędów krajowych do upraszczania swoich wymagań. Ponadto, pomimo sukcesu centrów SOLVIT, 20 % problemów nie znajduje rozwiązania.

2.17 Rozszerzenie Unii również stanowi wyzwanie. Nie można poradzić sobie ze wzrostem liczby członków bez odpowiedniego wzmocnienia procedur konsultacji i nadzoru.

2.18 Owo wzmocnienie procedur konsultacji i nadzoru było najbardziej widoczne podczas ostatniego rozszerzenia oraz w ustaleniach osiągniętych przez brukselską Radę Europejską w grudniu 2004 r., które dotyczyły następnych etapów rozszerzenia. Przyszłe Państwa Członkowskie będą przedmiotem bardziej wnikliwej analizy ze strony Komisji i będzie się od nich oczekiwało wdrożenia większej części *acquis communautaire* przed ich przystąpieniem do UE. Ponadto będą one również musiały szybciej wypełnić postanowienia zawartych z nimi porozumień przejściowych.

3. Potrzeba refleksji

3.1 Skuteczne wdrażanie i egzekwowanie prawa ma kluczowe znaczenie dla obywateli i firm. Stanowi ono integralną część rządów prawa. Często odmienne interpretacje wspólnie przyjmowanego prawa wywołują wśród przedsiębiorców i obywateli następujące pytania: Gdzie zwrócić się ze skargą? Kto za to odpowiada? Co robić na krótką metę? Bardziej podstawowe pytanie brzmi: W jakim stopniu nieskuteczne wdrażanie przepisów prowadzi do opóźnień lub zmian wzorców inwestycyjnych i do braku zaufania wśród obywateli? Pytania te wiążą się z legitymizacją, spójnością i przewidywalnością polityk UE. Nie można dłużej tolerować obecnego niezadowalającego tempa transpozycji i wdrażania.

3.2 Ze względu na ogromną złożoność i czynniki dezorientujące przebieg realizacji poprawnie zatwierdzonych dyrektywy na poziomie UE, system i jego funkcjonowanie wymagają ogólnej analizy SWOT: Na czym stoimy? Gdzie leżą przyczyny problemu? Jakie wyzwania stoją przed Państwami Członkowskimi? Do czego dążą Państwa Członkowskie: jaki jest pożądaný związek i interakcja pomiędzy subsydiarnością i monitorowaniem UE? Innymi słowy: kto odpowiada za mierzenie poszczególnych elementów i jakie są kryteria? W jakim stopniu instrumenty prawne i obecne praktyki odpowiadają celom integracji europejskiej? Jak UE i Państwa Członkowskie zamierzają reagować na skargi firm i obywateli dotyczące niepełnego i czasem przynoszącego odwrotne do zamierzonych skutki sposobu dokonywania transpozycji, wdrażania i egzekwowania przepisów UE w uregulowaniach i praktykach krajowych?

3.3 Poza roztrząsaniem kwestii ulepszeń w Państwach Członkowskich należy postawić te intrygujące pytania po to, by przyczynić się do szerokiej i otwartej debaty pomiędzy decydentami i urzędnikami, jak również pomiędzy sektorem prywatnym a społeczeństwem obywatelskim, na temat pożądaných zmian w unijnych i krajowych procedurach oraz praktykach. Debata ta musi zwiększyć świadomość wpływu właściwej transpozycji, wdrożenia i egzekwowania przepisów na wszystkie uzgodnione polityki UE.

3.4 Należy zastanowić się nad wpływem, jaki przyszłe rozszerzenie wywrą na spójne i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w całej Unii. UE powinna również rozważyć, jak uniknąć sytuacji, w której Unia składająca się z 27 lub więcej Państw Członkowskich, charakteryzująca się zatem jeszcze większą różnorodnością, sama w sobie może doprowadzić do powstania pewnych barier dla handlu, inwestycji i przedsiębiorczości.

3.5 Istnieją różne zapatrywania na problem eliminacji błędnego stosowania prawa UE, który z perspektywy politycznej wiąże się z napięciami występującymi pomiędzy zasadą subsydiarności a podejściem wspólnotowym. Istnieje pogląd, zgodnie z którym Komisja, w pełni akceptując odpowiedzialność Państw Członkowskich za wdrażanie prawa UE, powinna bacznie śledzić ten proces. Drugie podejście opiera się na zasadzie subsydiarności: dać Państwom Członkowskim wolną rękę i pozwolić, aby każdy radził sobie z własnymi problemami. Trzecia możliwość polega na tym, aby Państwa Członkowskie uzyskały większą samodzielność i szerszy zakres odpowiedzialności oraz aby odpowiadały przed sobą nawzajem, Komisja zwracałaby zaś baczna uwagę na zgodność i, w razie potrzeby, stanowczo używała swoich kompetencji prawnych.

3.6 Jako „strażniczka Traktatów” i instytucja dysponująca prawem inicjatywy ustawodawczej Komisja odgrywa ważną rolę w zapewnianiu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Odpowiada za proponowanie prostego i możliwego do egzekwowania prawa, które rozwiązuje problemy na rynku wewnętrznym bez obciążania Państw Członkowskich i przedsiębiorstw nadmiernymi kosztami. W istocie w ostatnich kilku latach Komisja czyniła poważne wysiłki, żeby uprościć legislację i zbadać oddziaływanie proponowanych regulacji. Zarazem Komisja musi działać szybko i zdecydowanie, aby zwalczać naruszenia. Powinna się ona zastanowić, w jaki sposób rozszerzyć sformułowane w 2004 r. zalecenia (patrz wyżej) w sprawie terminowej i właściwej transpozycji, tak aby objęły etap wdrażania i egzekwowania przepisów.

3.7 Jako współwłaściciele Unii Państwa Członkowskie mają obowiązek lojalnego działania wobec Unii, wypełniania swoich zobowiązań, ułatwiania realizacji zadań Wspólnoty i powstrzymywania się od stwarzania zagrożeń dla celów zawartych w art. 10 Traktatu WE. Gwoli jasności: postawa Państw Członkowskich musi ukazywać, że same stanowią Unię Europejską i że zatem angażują się w unijny proces decyzyjny⁽¹⁵⁾.

3.8 Europejski Trybunał Sprawiedliwości w licznych sprawach wyraźnie orzekał, że Państwa Członkowskie nie mogą powoływać się w swojej obronie na jakiegokolwiek wewnętrzne trudności administracyjne w celu usprawiedliwienia niepełnego lub niewłaściwego wdrożenia prawodawstwa Wspólnoty. Orzeczenia te mogą pomóc w ulepszeniu przewidywanych przyszłych procedur.

3.9 Trzeba będzie zastanowić się również nad rodzajami instrumentów i procedur prawnych oraz pozaprawnych, które w najwłaściwszy sposób zagwarantują skuteczne wdrażanie polityki w Unii skupiającej ponad 30 członków.

3.10 Efekty stosowania pozaprawnych instrumentów i procedur były bardzo różne. Pomimo obiecującego początku otwarta metoda koordynacji nie okazała się skuteczna. Dla porównania, centra SOLVIT rozwiązywały 80 % rozpatrywanych przez siebie problemów.

⁽¹⁵⁾ Analiza negatywnego wyniku referendum we Francji i Holandii pokazuje, w jakim stopniu opinia publiczna i niektórzy politycy (!) ulegają pozorom, określając relację między Państwem Członkowskim a „Brukselą” w kategoriach „my” i „oni”.

3.11 Rada ds. Konkurencyjności w konkluzjach z marca 2005 r. zachęca Państwa Członkowskie do kontrolowania wewnętrznego ustawodawstwa pod kątem zgodności z przepisami UE, w celu usunięcia barier rynkowych i zwiększenia wolnej konkurencji. Parlament Europejski dostrzegł również zalety sytuacji, w której urzędy państwowe monitorują zgodność z przepisami UE w swoich krajach. Przeprowadzanie kontroli (ang. screening) jest praktycznym sposobem wykrywania i usuwania barier ograniczających handel, bez względu na to, czy wynikają one z niewłaściwego wdrażania, braku odpowiedniego egzekwowania prawa UE, czy też po prostu z praktyki administracyjnej niezgodnej z wymogami UE.

4. Wnioski i zalecenia

4.1 Ogólne

4.1.1 EKES uważa, że wdrażanie i egzekwowanie przepisów jest nieodłącznym elementem lepszego stanowienia prawa, a zatem ma charakter politycznego priorytetu⁽¹⁶⁾. Jak dotąd sytuacja wygląda inaczej pomimo zmieniającego się podejścia w niektórych Państwach Członkowskich i w Komisji, torującego drogę ku przyszłości. Ustawodawcy często w niewystarczającym stopniu uwzględniali wymogi związane z wdrażaniem i egzekwowaniem przepisów. Spójne oceny oddziaływania na rzecz lepszej legislacji muszą także brać pod uwagę, w jaki sposób należy rozwijać prawodawstwo i jak egzekwować przepisy. Cały ten proces jest warunkiem wstępnym wyrównania szans i zwiększenia legitymacji UE.

4.1.2 Z zasady obowiązek właściwego wdrażania i egzekwowania prawa UE spoczywa głównie na Państwach Członkowskich. Rola Komisji jako strażniczki Traktatów polega na upewnieniu się, że Państwa Członkowskie rzeczywiście wypełniają swoje obowiązki. Komisja może zająć się każdym niedociągnięciem, stosując postępowanie w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty (infringement procedure) lub inne środki uznane za właściwe w celu rozwiązania problemu niewłaściwego stosowania prawa UE.

4.1.3 W następstwie porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r. Rada zastanawia się obecnie nad lepszą regulacją oraz uproszczeniem prawodawstwa. EKES uważa, że należy poświęcić wystarczająco dużo uwagi ulepszonemu stosowaniu wszystkich przepisów UE (nie tylko dyrektyw), które mają być egzekwowane przez Państwa Członkowskie.

4.1.4 EKES uważa, że Rada ds. Konkurencyjności przy swoim zaangażowaniu na rzecz rynku wewnętrznego będącego jądrem procesu integracji, powinna stać się naturalnym partnerem Komisji na szczeblu UE w dyskusjach poświęconych wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów.

4.1.5 Bardzo ważnym i często decydującym aspektem jest to, że wewnętrzny porządek administracyjny Państw Członkowskich nie wchodzi w zakres Traktatów. Jednakże z art. 10 Traktatu WE i z orzecznictwa wynika, że władze państwowe

muszą zapewnić właściwe wdrażanie i egzekwowanie prawa wspólnotowego. W związku z tym EKES podkreśla, że Państwa Członkowskie są współwłaścicielami UE i oczywiście są za nią współodpowiedzialne.

4.1.6 Przez zbyt długi okres kładziono nacisk na wprowadzanie nowego prawodawstwa UE. EKES zgadza się z Komisją, że w UE składającej się z 25 Państw Członkowskich należy się raczej skoncentrować na wdrażaniu i egzekwowaniu istniejącego prawa niż na dodawaniu nowych uregulowań. Nowe prawodawstwo wspólnotowe nie stanowi atrakcyjnej opcji, ponieważ będzie wymagało inwestowania znacznej ilości czasu i środków. Wyłączne poleganie na procedurach prawnych w celu zmuszenia Państw Członkowskich do rozwiązania problemu również zajmie dużo czasu i pochłonie skąpe zasoby. Potrzebna jest raczej zmiana kultury, wraz z którą nacisk w Państwach Członkowskich i w Komisji przesunie się z tworzenia nowych przepisów w kierunku wdrażania i egzekwowania uzgodnionego prawa i polityki UE, co pozwoli na ich pełną skuteczność. Nie oznacza to oczywiście, iżby nacisk kładziony na implementację i egzekwowanie prawa służył za alibi dla faktu, że nie ustanawia się praw w dziedzinach, w których wciąż konieczne jest nowe prawodawstwo.

4.1.7 Przegląd (screening) istniejącego i już wdrożonego prawa wspólnotowego — zob. także doświadczenia Danii — będzie pomocny w procesie lepszego stanowienia prawa. Przykład ten dobrze ilustruje interakcję pomiędzy uproszczeniem a ulepszeniem wdrażania i egzekwowania przepisów.

4.1.8 Co się tyczy sposobów alternatywnych, tj. samoregulacji i współregulacji⁽¹⁷⁾, należy w indywidualnych przypadkach badać, w jakich dziedzinach byłyby one skuteczne, a w jakich nie. Niezależnie od konieczności rozwijania inicjatyw samoregulacji i współregulacji, ich skuteczność należy sprawdzić poprzez konkretne zastosowanie.

4.1.9 Zdaniem EKES-u, oczywiste jest również to, że narastające problemy z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa wspólnotowego na szczeblu krajowym należy podejmować i rozwiązywać poprzez ściślejszą współpracę pomiędzy władzami krajowymi a wspólnotowymi.

4.1.10 EKES uważa, że taka wzmożona współpraca służy również unikaniu tworzenia zbędnych regulacji wspólnotowych, które najprawdopodobniej nie przyczynią się do pobudzenia krajowych działań w zakresie wdrażania prawa. Są one zbyt powolne i kłopotliwe oraz często próbują osiągać cele polityki krajowej przy użyciu nieproporcjonalnych środków.

4.2 Państwa Członkowskie

4.2.1 EKES uważa, że Państwa Członkowskie powinny zachować swobodę w zakresie określania własnych metod i procedur wdrażania. Tymi metodami i procedurami mogłyby się także zająć w swoich ocenach oddziaływania Państwa Członkowskie i Komisja.

⁽¹⁶⁾ Sugestia ta jest w pełni zgodna z uwagami zawartymi w opiniach EKES od 2000 r. w sprawie uaktualnienia, uproszczenia i ulepszenia *acquis communautaire* i otoczenia prawnego.

⁽¹⁷⁾ „Aktualny stan współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku”, sprawozdawca Bruno VEVER, CESE 1182/2004.

4.2.2 Zdaniem EKES-u, bez względu na metody lub procedury wybierane przez Państwa Członkowskie w celu wdrażania prawa UE lub prawa krajowego, które wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, efekty muszą być zbliżone w całej UE. Ponadto wyniki muszą w rzeczywisty sposób odzwierciedlać pierwotne i wtórne prawo UE.

4.2.3 Gdy mowa o Państwach Członkowskich, zdaniem EKES-u wymagane jest również zaangażowanie władz krajowych niższych szczebli dysponujących autonomicznymi uprawnieniami legislacyjnymi i/lub odpowiadającymi za wdrażanie uregulowań (np. landów, prowincji, regionów).

4.2.4 EKES uważa, że następnym krokiem, jaki należy zrobić we współpracy pomiędzy instytucjami UE a władzami krajowymi w zakresie wdrażania prawa i polityk UE, jest umocnienie i usprawnienie krajowego potencjału administracyjnego w zakresie stosowania polityki, co obecnie stanowi przedmiot dyskusji w niektórych Państwach Członkowskich.

4.2.5 Potencjał administracyjny stanowi kwestię „wspólnej troski” i Państwa Członkowskie muszą się upewnić, że władze zajmujące się wdrażaniem i egzekwowaniem posiadają go w wysokim stopniu. Zdaniem EKES-u, wiąże się to między innymi z bliską współpracą pomiędzy negocjatorami w Brukseli a organami ustawodawczymi działającymi w ramach administracji krajowych.

4.2.6 Przykład konkretnego podejścia, na jaki zwrócił uwagę EKES, to praktyki krajowych organów regulacyjnych w pewnych obszarach, takich jak telekomunikacja. Krajowe organy regulacyjne respektują jednocześnie wspólne przepisy europejskie i krajowy nadzór. Praktyki te również muszą zostać poddane wnikliwej analizie.

4.2.7 Należy zachęcać Państwa Członkowskie do kontrolowania przepisów krajowych (co czynią obecnie niektóre Państwa Członkowskie, takie jak Dania). Problemy z wdrażaniem często wynikają z tego, że krajowe przepisy i procedury nie są wystarczająco dobrze dostosowane do ogromnego rynku europejskiego.

4.2.8 Szczególnym sposobem wdrażania prawa UE jest „pozłacanie” (gold-plating) i „wybieranie co lepszych kasków” (cherry-picking). EKES uważa, że należy wprowadzić ogólny przepis, zgodnie z którym Państwa Członkowskie, zgłaszając krajowe środki wdrażania, formalnie uzasadniałyby Komisji, w postaci tabeli transpozycji, ich całkowitą i pełną zgodność z prawem wspólnotowym.

4.2.9 Pożądane może okazać się dostarczanie przez Państwa Członkowskie, zarówno ich własnym urzędem, jak i całemu społeczeństwu, liczniejszych i lepszych informacji o prawach i obowiązkach. Brak adekwatnych informacji często stanowi przyczynę braku zgodności. EKES uważa, że można rozważyć stosowanie krajowych sankcji za brak zgodności ze strony obywateli i przedsiębiorstw.

4.2.10 W chwili obecnej konsultacje w sprawie transpozycji i stosowania zasadniczo ograniczają się do dwustronnych kontaktów pomiędzy poszczególnymi rządami a Komisją. Potrzeba bardziej intensywnej interakcji i większej elastycz-

ności. Należy zwiększyć rolę wielostronnych dyskusji w grupach ekspertów krajowych, które mają już miejsce z uwagi na transpozycję i wdrażanie prawodawstwa. Potrzeba systematycznej i celowej dyskusji pomiędzy wszystkimi odpowiednimi władzami w UE, w każdym obszarze polityki, poświęconej osiąganym wynikom i doświadczeniom Państw Członkowskich. Pożądane są oceny *ex-post*.

4.2.11 W dwustronnych kontaktach pomiędzy Państwami Członkowskimi należy zwrócić uwagę na wymianę urzędników organizowaną na wzór skutecznych „projektów twinningowych”, które stanowią wielką pomoc dla nowych Państw Członkowskich i krajów kandydujących.

4.2.12 Należy systematycznie przeprowadzać ewaluację *ex-post* dyrektyw i stosowanego prawa UE. Jako że możliwość konsultacji ma kluczowe znaczenie dla lepszego prawodawstwa, trzeba przewidzieć podobne procedury dla procesu ewaluacji *ex-post* ⁽¹⁸⁾. Pierwotne organy ustawodawcze nie powinny odpowiadać za takie ewaluacje, które mogą uwzględniać także potrzebę i znaczenie niektórych przepisów w przyszłości.

4.2.13 EKES uważa, że dyskusje będą prowadziły do systematycznego określania dobrych praktyk, które mogą być przyjmowane przez władze w całej UE. Tam, gdzie prawne lub administracyjne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi uniemożliwiają przyjęcie określonych dobrych praktyk, władze państwowe powinny mieć obowiązek zademonstrowania, w jaki sposób ich własna metoda lub procedura pozwala na osiągnięcie podobnych rezultatów, do jakich w innych Państwach Członkowskich prowadzą owe dobre praktyki. Jedną z dobrych praktyk stosowaną w niektórych Państwach Członkowskich polega na „zasadzie pierwszeństwa”. Podstawową zasadą działania jest, iż transpozycja prawodawstwa UE ma pierwszeństwo przed wprowadzeniem w życie ustawodawstwa o charakterze krajowym.

4.2.14 Władze państwowe są zwykle odpowiedzialne przed rządami względnie ministrami i ostatecznie przed parlamentem. Ponieważ błędne wdrożenie prawa UE lub jego brak również niekorzystnie wpływa na interesy obywateli i przedsiębiorstw w innych Państwach Członkowskich, EKES uważa, że być może UE będzie musiała stworzyć nowe pojęcie wzajemnej odpowiedzialności wobec równoważnych władz w innych Państwach Członkowskich ⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Władze Państwa Członkowskiego muszą wyjaśniać swoim odpowiednikom własne praktyki administracyjne, decyzje formalne oraz inne działania związane z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa UE, gdy takie praktyki, decyzje i działania postrzegane są przez równoważne organy w innym Państwie Członkowskim jako utrudnienie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.2.16 EKES uważa, że Państwa Członkowskie powinny regularnie przeprowadzać przegląd potencjału swoich władz odpowiedzialnych za wdrażanie, egzekwowanie i zgodność przepisów wewnętrznych, uregulowań i praktyk administracyjnych z wymogami prawa UE.

⁽¹⁸⁾ Rezultaty kwestionariusza EKES-u (zob. załącznik A) zawierają przykłady, które podkreślają potrzebę takich ewaluacji *ex-post*.

⁽¹⁹⁾ Niedawno rząd brytyjski powołał do istnienia panel ds. odpowiedzialności w zakresie regulacji (Panel for Regulatory Accountability). Panel ten może dostarczyć także użytecznych przykładów dla UE.

4.2.17 W procesie dalszego rozszerzania kraje kandydujące muszą transponować całość wspólnotowego dorobku prawnego. Według EKES-u pożądane jest, aby dysponowały one odpowiednim potencjałem administracyjnym celem właściwego wdrożenia *acquis communautaire*, zanim będą w stanie przystąpić do UE.

4.2.18 EKES uważa, że Państwa Członkowskie muszą być przygotowane na przeznaczenie wystarczających zasobów ludzkich i finansowych na poważne promowanie wdrażania i egzekwowania prawa wspólnotowego. Komitet zwraca uwagę na uderzający kontrast pomiędzy zasobami przeznaczanymi na otwartą metodę koordynacji (urzędnicy, posiedzenia, dokumenty), a występującymi w wielu Państwach Członkowskich trudnościami związanymi ze środkami finansowymi i zasobami ludzkimi w zakresie wspierania ważnej sieci, takiej jak SOLVIT. Pozytywnym wyjątkiem jest pod tym względem na przykład Szwecja.

4.2.19 Szczególną uwagę należy zwrócić na działalność sądów, które są organami szczególnie odpowiedzialnymi za interpretację i bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego (rozporządzeń) oraz regulacji wynikających z jego transpozycji (dyrektyw). Znaczne trudności napotyka się tam przy ujednoliceniu interpretacji prawa i przy szybkim zastosowaniu go do konkretnych przypadków. Wynika stąd konieczność szkolenia sędziów i adwokatów w zakresie prawa wspólnotowego, a zwłaszcza w dziedzinach prawa konkurencji, zdrowia i ochrony konsumentów.

4.3 Komisja

4.3.1 EKES uważa, że Komisja, poza tym, iż stara się w ramach swoich własnych służb o lepsze stanowienie prawa, odgrywa także istotną rolę w promowaniu wzajemnego zaufania pomiędzy władzami zajmującymi się egzekwowaniem przepisów, poprzez wspieranie sieci władz państwowych, systematyczną ocenę ich wyników oraz określanie i upowszechnianie dobrych praktyk. Dzięki szczególnym narzędziom, takim jak systemy informacyjne, może ona przyczynić się do ułatwienia codziennej współpracy administracyjnej pomiędzy urzędnikami. W związku z tym Komitet doradczy ds. koordynacji w zakresie rynku wewnętrznego stanowi pożyteczną platformę dla Komisji i Państw Członkowskich. To samo dotyczy serwisu informacyjnego poświęconego rynkowi wewnętrznemu, który Komisja planuje uruchomić w celu wspierania współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi.

4.3.2 Oprócz instrumentów, które Komisja wyszczególniła w komunikacie dotyczącym *lepszego monitorowania stosowania prawa wspólnotowego* ⁽²⁰⁾, mających na celu zapobieganie naruszeniom, równie ważne, zdaniem EKES-u, jest rozwijanie dalszej współpracy pomiędzy władzami państwowymi. Komisja może okazać się pomocna w dokonywaniu przeglądu krajowych praktyk — nawet jeśli nie dały one powodów do wszczęcia formalnych postępowań w sprawie naruszenia — poprzez ułatwienie rozwiązywania problemów i wspieranie stosowania dobrych praktyk między Państwami Członkowskimi.

4.3.3 EKES zaleca, aby Komisję zapraszano do przeprowadzania audytów w strukturach odpowiedzialnych za egzekwo-

wanie prawa w Państwach Członkowskich — w miarę możliwości polegając na neutralnym partnerze — oraz do składania regularnych sprawozdań w formie tabel ocen dotyczących wdrażania i egzekwowania prawa.

4.3.4 Należy stymulować finansowane przez UE programy szkoleniowe oparte na badaniach i doświadczeniach krajowych oraz skupiające ekspertów z całej Europy. Niedawne, sponsorowane przez Komisję szkolenie sędziów w zakresie konkurencji przyniosło pozytywne wyniki. Takie programy szkoleniowe dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych oraz dla pracowników administracji publicznej powinno się rozszerzyć na wszystkie odnośne dziedziny, jako że nadal często brakuje niezbędnych kompetencji. Można również zwrócić uwagę na rolę rzeczników praw obywatelskich.

4.3.5 Komisja powinna aktywnie poszukiwać alternatyw dla formalnych działań prawnych, które dla strony skarżącej często bywają zbyt powolne. 50 % postępowań w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty trwa ponad cztery lata! Alternatywy obejmują zbiorowe posiedzenia i takie instrumenty, jak SOLVIT. Komisja może rozważyć upublicznienie wyników posiedzeń zbiorowych.

4.3.6 Należy zatroszczyć się o określenie najbardziej odpowiednich środków na rzecz osiągnięcia zamierzonych wyników prowadzonej polityki. W szczególnych przypadkach i w celu uzyskania rzetelnych wyników w Państwach Członkowskich Komisja może rozważyć przedstawienie wniosków dotyczących rozporządzenia zamiast wniosków dotyczących dyrektywy. Mówiąc bardziej ogólnie, Komisja powinna uwzględnić problemy, które mogą wyniknąć z faktu istnienia różnych krajowych procedur wdrażania prawa.

4.3.7 Zdaniem Komitetu, Komisję należy wyposażyć w niezbędne kompetencje i zasoby, aby mogła wypełniać swe tradycyjne zadanie nadzorowania wdrażania prawa UE oraz nowe zadania polegające na ułatwianiu określania i upowszechniania dobrych praktyk. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w 2006 r. Komisja zamierza przeprowadzić audyt wewnętrzny w celu oceny swoich obecnych procedur i metod pracy w tym obszarze.

4.3.8 Komisję należy zachęcać do usprawniania swoich działań związanych z nadzorem wdrażania i egzekwowania przepisów. Może to również wymagać większych zasobów w Komisji. W związku z tym istnieje potrzeba większej spójności pomiędzy podejściami poszczególnych Dyrekcji Generalnych.

4.4 Dobre sprawowanie rządów i społeczeństwo

4.4.1 Zdaniem EKES-u, sporządzanie sprawozdań, konsultacje i nadzór nad wdrażaniem i egzekwowaniem nie mogą ograniczać się do urzędów i urzędników. W procesy te powinny być zaangażowane Parlament Europejski oraz parlamenty krajowe. EKES z zadowoleniem przyjmuje podjętą ostatnio przez Parlament Europejski inicjatywę, by uwzględnić kwestię implementacji i egzekwowania prawa w swojej agendzie. Inicjatywa ta z pewnością przyczyni się do wzbudzenia bardzo potrzebnego zainteresowania tym tematem wśród polityków.

⁽²⁰⁾ COM(2002)725 końcowy z dnia 11 grudnia 2002 r.

4.4.2 W ramach inicjatywy dotyczącej lepszego sprawowania rządów Komisja podjęła zakrojone na szeroką skalę konsultacje⁽²¹⁾. Tego samego oczekiwano od Państw Członkowskich. Pewne elementy prawa wtórnego, takie jak rozporządzenia dotyczące konkurencji czy dyrektywy dotyczące telekomunikacji wymagają, aby władze krajowe konsultowały się z zainteresowanymi podmiotami przed przyjęciem jakichkolwiek środków. W niektórych Państwach Członkowskich występuje tradycja publicznych zapytań jako środka wspierającego formułowanie i ocenę ich polityki. Większość Państw Członkowskich dokonuje jakiegoś rodzaju oceny oddziaływania, która dotyczy skutków finansowych lub ekologicznych. Ocena oddziaływania obejmuje zarówno etap konsultacji, jak i komponent oceny. Zdaniem EKES-u, tego typu konsultacje i oceny, które w istocie określają potrzeby obywateli i przedsiębiorstw, a następnie wpływ, jaki wywiera na nie polityka, zwiększają zrozumienie polityk, umacniają ich legitymację i przygotowują grunt pod doskonalenie polityki.

Bruksela, 28 września 2005 r.

4.4.3 Ze względu na duży stopień skomplikowania tych procesów dobre sprawowanie rządów wiąże się z wyjaśnianiem w całej Europie, że pomimo istnienia zasady „subsydiarności” i specyficznych tradycji administracyjnych, rządy zobowiązane są do realizowania tego, na co zgodziły się na szczycie UE. Oznacza to również, że oprócz Komisji i Państw Członkowskich najbardziej pożądanym w celu promowania ulepszeń i dobrych praktyk jest wkład sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego.

4.4.4 Zdaniem EKES-u, gdy tylko Komisja i Państwa Członkowskie opracują konkretne pomysły dotyczące przedstawiania etapów wdrażania i egzekwowania jako integralnej części lepszego prawodawstwa, zaistnieje potrzeba przeprowadzenia wyważonych działań promocyjnych.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Zob. COM(2002) 713 końcowy, z dnia 11 grudnia 2002 r.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały ponad jedną czwartą oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.2

Zmienić w następujący sposób:

„UE opiera się na rządach prawa. Umacniają one podstawy rynku wewnętrznego i zapobiegają dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub narodowość produktów, osób lub firm. Skuteczne stosowanie prawa UE, przy ścisłym przestrzeganiu istniejących norm społecznych, ochrony konsumentów oraz ochrony środowiska naturalnego, zwiększa publiczne zaufanie do polityk i procesów europejskich oraz wzmacnia związek UE z interesami obywateli i przedsiębiorstw. Wiąże się to jednak z terminową i poprawną transpozycją prawa UE na szczeblu krajowym.”

Uzasadnienie

Jedynie rynek wewnętrzny uregulowany za pomocą powyższych warunków ramowych przyniesie pożądane rezultaty dla przeważającej większości społeczeństwa. Ostatnie referenda (w sprawie konstytucji europejskiej we Francji i w Holandii) oraz ankiety (Eurobarometr) wskazują na to, że społeczeństwo wyraźnie życzy sobie takiej polityki, w której wszyscy znajdą swoje miejsce.

Wynik głosowania:

Za: 43

Przeciw: 45

Wstrzymujących się: 7

Punkcie 2.1

Wprowadzić następujące zmiany:

„2.1 Mimo że Traktat WE zapewnia różnorodne środki zbliżania i harmonizacji prawa w celu pełnej realizacji rynku wewnętrznego⁽¹⁾, doświadczenia z lat siedemdziesiątych i wczesnych osiemdziesiątych XX wieku pokazały, że pełna harmonizacja jest procesem powolnym i uciążliwym, a w pewnych przypadkach wręcz niepotrzebnym. Prawdą jest, że w niektórych wypadkach Łatwiejsze do negocjowania i wdrażania okazały się środki oparte na wzajemnym uznawaniu i sprawowaniu kontroli przez kraj rodzimy. ~~Były one również bardziej skuteczne, jeśli chodzi o liberalizację handlu i inwestycji, i nie nakładały nadmiernych wymagań.~~ Jednak ogólne podejście oparte na zasadzie kraju pochodzenia oznacza uprzednie stworzenie warunków umożliwiających dalsze stosowanie podejścia zróżnicowanego i sprzyjającego wyrównywaniu w górę norm w zakresie ochrony pracowników, konsumentów i środowiska naturalnego w różnych branżach. Tylko w ten sposób uda nam się zapewnić rynkowi wewnętrznemu odpowiedni poziom jakości. Zgodne to jest również z wnioskiem EKES-u zawartym w opinii w sprawie dyrektywy w sprawie usług, przyjętej w lutym 2005 r.⁽²⁾ Należy równocześnie jednak zauważyć, że UE wkroczyła w nową fazę, którą cechują powiększające się różnice między kulturami sprawowania rządów. Może to prowadzić do odnowienia potrzeby regulacji celem osiągnięcia konwergencji i promowania dobrych praktyk.”

Uzasadnienie

Zważywszy na długość obrad, jakie towarzyszyły opracowaniu opinii dotyczącej dyrektywy w sprawie usług, niepożądane by było w obecnej chwili, gdy osiągnięto już porozumienie, ponowne poddanie w wątpliwość, w omawianym projekcie opinii, harmonizacji przepisów. Przytaczając tu wnioski tej debaty, przyczyniamy się tu nie tylko do wzmocnienia spójności opinii EKES-u, lecz z punktu widzenia treści wnosimy również pozytywny wkład do omawianego projektu opinii w odniesieniu do tematu harmonizacji.

⁽¹⁾ Art. 94-97 Traktatu WE.

⁽²⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

Wynik głosowania:

Za: 44

Przeciw: 48

Wstrzymujących się: 9

Następujący tekst opinii sekcji został odrzucony, a przyjęto poprawkę, jednak uzyskał on ponad jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 1.1

„1.1 Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny stanowi rdzeń integracji europejskiej. Uzasadnia on integrację poprzez generowanie znacznych zysków dla obywateli i przedsiębiorstw.”

Wynik głosowania:

Za: 38

Przeciw: 44

Wstrzymujących się: 10
