



BIULETYN

Nr 75 (1312), 2 września 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kafan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Różnice techniczne czy gra o wpływy? Międzyinstytucjonalne (nie)porozumienie w sprawie lepszego stanowienia prawa

Karolina Borońska-Hryniewiecka

Negocjacje nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa, prowadzone przez Komisję Europejską, Radę i Parlament Europejski, raczej nie zakończą się w 2015 r., jak planowano. Każda ze stron ma inne pomysły na usprawnienie europejskiego procesu legislacyjnego, co uwidacznia grę o wpływy między instytucjami unijnymi. Rozstrzygnięcie tych różnic zadecyduje, czy proces stanowienia prawa w UE będzie mieć bardziej polityczny, czy technokratyczny charakter. W interesie Polski, jako członka Rady wspierającego metodę wspólnotową, jest promowanie niezależnych ekspertyz dotyczących kształtowania polityki unijnej przy jednoczesnym zachowaniu demokratycznych zasad sprawowania rządów.

25 czerwca Komisja Europejska (KE) wraz z Radą i Parlamentem Europejskim (PE) oficjalnie rozpoczęły negocjacje nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Ma ono duże znaczenie polityczne. Po pierwsze, zastąpi dokument z 2003 r., podpisany w zupełnie innej sytuacji instytucjonalnej, politycznej i gospodarczej. Po drugie, ma usprawnić proces legislacyjny i współpracę między trzema instytucjami po traktacie lizbońskim oraz odpowiedzieć na pilne wyzwania gospodarcze i polityczne stojące przed Unią – powinno uczynić Unię bardziej konkurencyjną dzięki zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych dla biznesu i zapewnieniu szybkiego dokończenia budowy wspólnego rynku. Po trzecie, jest postrzegane jako odpowiedź na brytyjski postulat reformy UE i ograniczenia unijnej biurokracji. Po czwarte, społeczeństwo obywatelskie oczekuje, że porozumienie zwiększy przejrzystość i demokratyczność unijnego procesu decyzyjnego.

Przedstawiona przez Komisję propozycja porozumienia, stanowiąca podstawę negocjacji, obejmuje kwestie od programowania legislacyjnego, poprzez doskonalenie narzędzi regulacyjnych UE, do szybszej implementacji unijnego prawa, i będzie mieć wpływ na wszystkie sektory polityki podlegające decyzjom Unii. Jednak tekst dokumentu nie znajduje jednomyślnego poparcia u ustawodawców. Wydaje się, że każda z instytucji chce go wykorzystać do maksymalizacji własnych uprawnień przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu pozostałych.

Kontrola nad programowaniem prac UE. Zarówno PE, jak i Rada mają zastrzeżenia co do niedostatecznego uwzględnienia ich głosu w planowaniu prac Unii. Uważają przy tym, że KE dąży do scentralizowania swoich uprawnień i narzucenia innym własnej agendy politycznej. Rzeczywiście, zapewnienie Komisji o „wymianie poglądów” z ustawodawcami w sprawie rocznego planu pracy wydaje się krokiem wstecz w stosunku do obecnego stanu rzeczy i może spowodować brak współodpowiedzialności Rady oraz PE za przyszłą legislację.

Parlament chce odgrywać większą rolę jako inicjator legislacji na podstawie swoich uprawnień z art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Dlatego wezwał do umieszczenia w porozumieniu wymogu, by Komisja w przypadku niepodjęcia działań zaproponowanych przez PE musiała przedstawić obszernie uzasadnienie swojej decyzji. Obecna sugestia KE polegająca jedynie na „informowaniu o przyczynach decyzji” nie wydaje się wystarczająca. Podobne uzasadnienia powinny być dołączane także do decyzji KE o wycofaniu projektów ustawodawczych.

Rada z kolei chciałaby zapewnić sobie wpływ na programowanie roczne KE analogiczny do wpływu PE. Postuluje więc włączenie do porozumienia szczegółowego mechanizmu konsultacji planów rocznych, którego obecnie brakuje. Istotną różnicą w podejściu obu instytucji jest to, że podczas gdy PE chciałby ograniczenia ingerencji Rady Europejskiej w prawodawstwo unijne w obrębie programowania wieloletniego, Rada podkreśla, że priorytety zawarte w programach pracy KE powinny odpowiadać agendzie strategicznej Rady Europejskiej.

Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych. Inną kwestią sporną między instytucjami jest postulowany przez KE sposób na uproszczenie prawa unijnego i ograniczenie biurokracji. PE, wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, postrzega propozycje zawarte w porozumieniu jako zbyt jednostronne dążenie do deregulacji. Ich zdaniem nadmierna koncentracja na obliczaniu finansowych kosztów proponowanych rozwiązań dla biznesu zagraża wysiłkom UE w celu polepszenia standardów środowiskowych czy ochrony konsumenta, które często nie mogą być wyrażone ilościowo. Krytyka ta jest tylko częściowo uzasadniona (KE postuluje także analizy jakościowe), jednak wskazane byłoby, aby unijni prawodawcy – obok bezpośrednich kosztów regulacji – brali również pod uwagę koszt niepodjęcia działań na poziomie UE, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Dla Rady największą kością niezgody jest wymóg, aby w czasie transpozycji prawa unijnego państwa członkowskie informowały KE o wprowadzaniu dodatkowych przepisów ponad te przyjęte na poziomie UE (*gold-plating*). Miałyby one nawet – jak przewidziano w porozumieniu – uzasadniać takie postępowanie i oceniać jego skutki. Zdecydowana większość delegacji narodowych uważa ten wymóg za „nieakceptowalny”, uznając, że państwa członkowskie mają prawo do utrzymania dalej idących regulacji niż te unijne.

Więcej ocen wpływu. To właśnie wymóg przeprowadzania własnych ocen wpływu przez każdą instytucję przed przyjęciem jakichkolwiek istotnych poprawek budzi w nowym porozumieniu najwięcej kontrowersji. Co więcej, KE proponuje, aby instytucje mogły na dowolnym etapie procesu legislacyjnego powołać niezależny zespół do oceny wpływu proponowanych zmian. Zdaniem PE jest to nie do przyjęcia, gdyż poważnie odpolityczni proces legislacyjny poprzez przeniesienie ciężaru decyzji z demokratycznie wybranych polityków na anonimowych ekspertów. PE stworzył własny zespół ds. ocen wpływu, uważa jednak, że decyzja o tym, czy i kiedy przeprowadzać taką ocenę, powinna należeć do każdego z prawodawców. Poza tym mnożenie ocen może nie tylko spowolnić proces legislacyjny, ale i wygenerować dodatkowe koszty na poziomie UE.

Większość państw członkowskich również postrzega wymóg KE za zbyt daleko idący i zagrażający politycznemu charakterowi procesu legislacyjnego. Budowa własnych zdolności analitycznych przez Radę jest wskazana, powstaje jednak pytanie, jak zapewnić niezależność zespołu ds. ocen wpływu w instytucji kierującej się interesami narodowymi.

Akty delegowane i wykonawcze. W nowym porozumieniu duże kontrowersje wiążą się z procedowaniem aktów delegowanych i wykonawczych, czyli przepisów, które uzupełniają lub aktualizują unijne akty legislacyjne. Mogą się one odnosić do etykietowania żywności, autoryzacji produktów GMO lub wysokości kwot mlecznych, i są ważne dla przemysłu, biznesu i konsumentów. W praktyce różnica między tymi aktami jest bardzo nieostra i wywołuje konflikty między prawodawcami o to, kto powinien je zatwierdzać, co znacznie opóźnia proces legislacyjny.

PE preferuje akty delegowane, i do ich kontroli – na takich samych zasadach jak Rada – chce wykorzystywać niedawno otrzymane uprawnienia. W tym celu wspiera ustalenie sztywnych kryteriów rozróżniających oba rodzaje aktów oraz dąży do zapewnienia sobie równego dostępu do informacji w procesie delegacji. Jako że akty wykonawcze są poza kontrolą parlamentarną, PE uważa kwalifikację „wieloletnich i rocznych planów finansowych” oraz „autoryzacji” jako aktów wykonawczych za nieakceptowalną. Z drugiej strony, Rada preferuje te ostatnie, gdyż ułatwiają jej kształtowanie zapisów KE i wymagają mniej przejrzystości z uwagi na ograniczony wpływ PE. Dla Rady jest również bardzo ważne, aby porozumienie zawierało przepisy dotyczące konsultacji aktów delegowanych z ekspertami państw członkowskich. W przeciwieństwie do PE, postuluje ona mniej sztywne kryteria rozgraniczenia między aktami delegowanymi a wykonawczymi.

Jakiej Unii chcemy? Negocjacje nowego porozumienia wskazują, że w wielu aspektach pojęcie „lepszego stanowienia prawa” jest różnie rozumiane przez prawodawców. Różnice te dotyczą nie tylko rozwiązań technicznych, lecz także sposobu działania całego systemu regulacyjnego UE, i uwidaczniają grę o wpływy między instytucjami.

Kraje takie jak Polska, które popierają metodę wspólnotową, lecz chcą też gwarancji dla interesów politycznych państw członkowskich, powinny dążyć do znalezienia równowagi między uproszczeniem a poprawą skuteczności regulacji UE z jednej strony, oraz ich demokratyczną kontrolą i przejrzystością z drugiej. W tym celu w ramach Rady powinny one opowiadać się za tym, by w zakresie programowania legislacyjnego KE zobowiązała się do przeprowadzenia kompleksowych konsultacji trójstronnych, zapewniając tym jednolite wsparcie dla swojego programu. Sprawdzeniem takiej formuły będzie dyskusja nad programem prac KE na 2016 r. Zmniejszaniu kosztów unijnej legislacji powinno towarzyszyć bardziej dalekowzroczne podejście do ocen wpływu, uwzględniające także koszt zaniechania na poziomie UE. Lepsze stanowienie prawa nie może prowadzić do nakładania ograniczeń na państwa członkowskie podczas transpozycji unijnej legislacji wtedy, kiedy ustawodawstwo krajowe wykracza poza wymogi unijne. Aby zapewnić demokratyczną kontrolę unijnych przepisów, KE nie powinna nadmiernie polegać na aktach wykonawczych, szczególnie regulując kwestie takie jak ochrona konsumentów czy środowiska. W tych przypadkach PE powinien kontrolować proces na równi z Radą. Wreszcie, PE i Rada muszą inwestować we własny potencjał analityczny i solidne oceny wpływu, lecz te ostatnie powinny ułatwiać, a nie zastępować decyzje polityczne. Technokratyzacja procesu decyzyjnego UE nie jest dobrym pomysłem w czasach kryzysu jej legitymizacji.