

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszymu stanowiению prawa na szczeblu UE”

(2009/C 175/05)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszymu stanowiению prawa na szczeblu UE”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 listopada 2008 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LÍZ.

Na 449. sesji plenarnej w dniach 3–4 grudnia 2008 r. (posiedzenie z 3 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 155 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Niniejsza opinia oparta jest na założeniu, że to prawo, a nie ustawy wymyślone przez prawników, odzwierciedla sposób zachowania, który dana społeczność akceptuje i którego domaga się jako niezbędnego warunku porządku społecznego. Prawo nie składa się z ustanowionych i niezmiennych koncepcji formalnych, ale z zasad, zarówno pisanych, jak i niepisanych, które odzwierciedlają zbiorowe, uzasadnione interesy społeczeństwa i każdego z obywateli w danym momencie historycznym.

1.2 W każdym systemie prawnym tradycyjna rola prawodawcy polega na interpretowaniu zbiorowych interesów społeczeństwa, na określaniu, w odpowiednich przypadkach za pomocą aktów prawnych, co stanowi praworzadne zachowanie i na karaniu praktyk, które je naruszają. Od dawna panuje powszechna zgoda co do tego, że uchwalone w ten sposób ustawy powinny być nie tylko sprawiedliwe i oparte na zasadzie słuszności, ale również zrozumiałe, przystępne, akceptowalne i egzekwowalne. Ale w dzisiejszym społeczeństwie to już nie wystarcza.

1.3 W dziedzinie prawa przez zbyt długi okres kładziono nacisk na przeszłość. Prawodawcy i sądy reagowali na luki w prawie, spory, niedotrzymane terminy i naruszenia, dążąc do rozwiązania problemów i ich naprawienia. Spory, postępowania sądowe i środki wymuszające przestrzeganie przepisów są zbyt kosztowne. Kosztów tych nie można mierzyć jedynie w kategoriach ekonomicznych.

1.4 EKES wzywa do głębokiej zmiany tego schematu. Nadszedł czas, by zrezygnować ze stosowanego przez stulecia biernego podejścia do prawa i przyjąć *podejście proaktywne*. Należy teraz spojrzeć na prawo z innej strony, patrzeć w *przyszłość*, a nie przeszłość, skupić się na *sposobie korzystania z prawa i jego działania* w codziennym życiu oraz na tym, jak jest ono odbierane w społeczności, której życie reguluje. Podczas gdy reagowanie na problemy i ich rozwiązywanie pozostaje ważne, kluczowego znaczenia nabiera zapobieganie ich przyczynom oraz służenie potrzebom obywateli i przedsiębiorstw oraz ułatwianie produktywnej interakcji między nimi.

1.5 W proaktywnym prawie chodzi o stwarzanie możliwości i o upodmiotowienie – prawo to tworzone jest przez podmioty prawa, jednostki i przedsiębiorstwa, przy ich udziale i dla nich. Opiera się ono na idei społeczeństwa, w którym osoby i przedsiębiorstwa są świadome swoich praw i obowiązków, potrafią wykorzystywać możliwości oferowane przez prawo, znają swoje obowiązki prawne i dzięki temu mogą, tam gdzie to możliwe, unikać problemów oraz rozwiązywać nieuniknione spory na wczesnym etapie przy użyciu najodpowiedniejszych do tego metod.

1.6 W proaktywnym podejściu do prawa poszukuje się różnych metod osiągnięcia pożądaných rezultatów, nie skupiając się przy tym wyłącznie na przepisach prawnych i ich formalnym egzekwowaniu. Określenie pożądaných celów i zapewnienie najbardziej odpowiedniego zestawu środków do ich osiągnięcia wymaga wczesnego zaangażowania zainteresowanych stron, zapewniania spójności celów, stworzenia wspólnej wizji, budowania wsparcia i opracowywania wskazówek dla ich pomyślnej realizacji już na wczesnym etapie. EKES jest przekonany, że nowy sposób myślenia, uosabiany przez proaktywne podejście, można powszechnie stosować do prawa i do jego tworzenia.

1.7 Ze swej istoty wspólnotowy system prawny jest właśnie tą dziedziną, w której przy planowaniu, opracowywaniu i wdrażaniu prawa należałoby przyjąć podejście proaktywne. W tym kontekście EKES jest zdania, że zasady i przepisy prawne nie są ani jedynym, ani zawsze najlepszym sposobem osiągania pożądaných celów. W niektórych przypadkach organ regulujący może najlepiej przyczynić się do osiągnięcia pożądaných celów poprzez powstrzymanie się od ustanawiania przepisów i, w odpowiednich wypadkach, poprzez zachęcanie do samoregulacji i współregulacji. W tym świetle nowego znaczenia i wymiaru nabierają podstawowe zasady pomocniczości, proporcjonalności, ostrożności i zrównoważonego rozwoju.

1.8 EKES uważa, że jednolity rynek może odnieść wielkie korzyści z sytuacji, w której prawo UE i podmioty, które je stanowią – najogólniej rzecz ujmując prawodawcy i administratorzy – przestają skupiać się na wewnętrznych kwestiach systemu prawnego, na przepisach i instytucjach, i zamiast tego koncentrują się na zagadnieniach zewnętrznych, na użytkownikach prawa: społeczeństwie, obywatelach i przedsiębiorstwach, którym system prawny ma służyć.

1.9 Podczas gdy transpozycja i wdrażanie prawa to ważny krok w kierunku lepszego stanowienia prawa na szczeblu UE, miarą sukcesu w tej dziedzinie powinno być osiągnięcie celów na poziomie użytkowników prawa, obywateli UE i przedsiębiorstw. O przepisach należy informować w sposób, który będzie zrozumiały dla planowanych odbiorców, przede wszystkim dla tych, na których postępowanie one wpływają, a nie tylko dla odpowiednich instytucji i władz.

1.10 Należy systematycznie brać pod rozwagę stosowanie proaktywnego podejścia do prawa we wszystkich przypadkach stanowienia i wdrażania prawa w obrębie UE. EKES jest przekonany, że nie tylko uwzględnienie tego podejścia w programie lepszego stanowienia prawa, ale również uczynienie z niego priorytetu dla prawodawców i administratorów na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym umożliwi zbudowanie solidnej podstawy prawnej zapewniającej dobrobyt jednostkom i przedsiębiorstwom.

2. Zalecenia

2.1 Pewność prawna jest jednym z kluczowych warunków koniecznych dobrze funkcjonującego społeczeństwa. Podmioty prawa muszą je znać i rozumieć, aby mogło ono skutecznie funkcjonować. W tym miejscu EKES zwraca uwagę na proaktywne podejście do prawa. Jest to podejście zorientowane na przyszłość, którego celem jest promowanie tego, co jest pożądane, i maksymalne zwiększanie szans w przyszłości, przy jednoczesnym minimalizowaniu potencjalnych problemów i zagrożeń.

2.2 Poprzez przyjęcie niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES pragnie podkreślić, że „lepsze stanowienie prawa” powinno być ukierunkowane na optymalny zestaw środków regulacyjnych, które najlepiej promują cele społeczne i sprawnie funkcjonujące, przyjazne dla obywateli i przedsiębiorstw otoczenie prawne.

2.3 Celem niniejszej opinii jest pokazanie sposobu, w jaki proaktywne podejście w prawie może sprzyjać lepszym uregulowaniom prawnym dzięki stworzeniu nowego sposobu myślenia, dla którego punktem wyjścia są realne, życiowe potrzeby i aspiracje jednostek oraz przedsiębiorstw.

2.4 Podczas przygotowywania projektów prawa prawodawca powinien mieć na względzie stworzenie funkcjonalnych i sprawnych przepisów, odzwierciedlających realne potrzeby i wdrażanych w sposób, który sprawia, że zostają osiągnięte ostateczne cele tych przepisów.

2.5 Cykl życia aktu legislacyjnego nie rozpoczyna się wraz z przygotowaniem wniosku ani nie kończy z chwilą jego ostatecznego przyjęcia. Akt ustawodawczy nie jest celem samym w sobie – jest nim jego pomyślnie wdrożenie. Wdrożenie także nie oznacza jedynie egzekwowania stosowania przez instytucje; oznacza również przyjęcie, zaakceptowanie i w miarę potrzeb zmian zachowań ze strony zainteresowanych osób i organizacji.

2.6 Możemy z góry przewidzieć pewne skutki tego podejścia, w tym także praktyczne:

- aktywny i skuteczny udział – a nie tylko konsultacje – zainteresowanych stron przed i w trakcie sporządzania wniosków legislacyjnych oraz podczas całego procesu decyzyjnego;
- oceny wpływu uwzględniałyby nie tylko względy gospodarcze, ale także społeczne i etyczne; nie tylko otoczenie biznesowe dla przedsiębiorstw, ale również konsumentów; nie tylko opinie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ale także głos anonimowego obywatela;
- przewidywanie rozwiązań, a nie problemów, i wykorzystywanie prawa do osiągania i egzekwowania celów oraz do zapewnienia, by prawa i wolności stały się rzeczywistością w określonym kontekście kulturowym;
- przygotowywanie aktów prawnych w sposób możliwie najbardziej zrozumiały i bliski realiom ich użytkowników, zapewniając czytelność i jednoznaczność stosowanego języka;
- zlikwidowanie zbędnych, niespójnych, przestarzałych i niestosowanych przepisów prawnych oraz ujednolicenie sposobu rozumienia określeń, definicji, opisów, ograniczeń i wykładni w ramach wspólnego układu odniesienia;
- domaganie się wprowadzenia nowych obszarów swobód kontraktowych, samoregulacji i współregulacji oraz dziedzin, do których mogłyby odnosić się normy lub kodeksy postępowania na szczeblu krajowym i europejskim;
- skoncentrowanie się raczej na podejściu do stanowienia legislacji opartym na „wzorcowych ustawach” („28. systemie”), a nie na nadmiernie szczegółowej i niepotrzebnej całkowitej harmonizacji.

2.7 Osiąganie tych celów można by rozpocząć od projektów badawczych i dialogu z zainteresowanymi stronami w sprawie szczególnej roli proaktywnego podejścia w prawie w ciągu całego cyklu życia i na wszystkich poziomach regulacji.

2.8 EKES zaleca zatem Komisji, Radzie i Parlamentowi Europejskiemu przyjęcie proaktywnego podejścia przy planowaniu, opracowywaniu, zmianie i wdrażaniu prawa wspólnotowego i zachęca państwa członkowskie do pójścia tym śladem we wszystkich stosownych przypadkach.

3. Wprowadzenie: nieco teorii prawa

3.1 Dziedzina przepisów prawnych, czyli tego „jak być powinno”, w przeciwieństwie do zasad moralnych czy estetycznych, charakteryzuje się mocą obowiązującą, czyli taką możliwością, że sądy mogą żądać podporządkowania się przepisom, a ich naruszenie może zostać ukarane. Jedną z typowych cech *ius cogens*, czyli „norm prawnych bezwzględnie obowiązujących”, jest możliwość ich „egzekwowania”, zasadniczo poprzez zastosowanie mechanizmu sądowego, w celu zagwarantowania zastosowania prawa albo – w przypadku gdy nie zostanie ono zastosowane – ukarania tych, którzy je łamią.

3.2 U podstaw tego, „jak być powinno”, leży jednak koncepcja, iż przestrzeganie prawa jest, generalnie rzecz ujmując, dobrowolne i że uciekanie się do postępowania sądowego stanowi wyjątek i ostateczny argument. Bez dobrowolnej i powszechnej zgody społeczeństwa na przestrzeganie obowiązków nałożonych przez uregulowania prawne, ich skuteczność zostałaby nieodwracalnie naruszona.

3.3 Stąd też wynika obowiązek prawodawcy stanowienia takich przepisów prawnych, które na ogół zachęcają ludzi do dobrowolnego ich przestrzegania i samorzutnego stosowania się do nich. Stanowi to faktycznie warunek wstępny poszanowania praw wszystkich ludzi oraz kamień węgielny życia w społeczeństwie. W tym kontekście troska o „dobre stanowienie prawa” i „lepsze stanowienie prawa” ⁽¹⁾ nabiera szczególnego znaczenia i ma poważne konsekwencje dla wykładni, integracji i stosowania przepisów prawnych.

3.4 To oznacza, że oprócz tego, że prawo powinno być „sprawiedliwe” ⁽²⁾, czyli oparte na zasadzie słuszności, musi ono być również:

- zrozumiałe;
- przystępne;
- akceptowalne ⁽³⁾;
- egzekwowalne.

Jeśli te kryteria nie zostaną spełnione, prawo zazwyczaj odrzucają ci, do których ma się ono odnosić, nie wdrażają go ci, których obowiązkiem jest zapewnienie jego przestrzegania, i przestaje ono być wykorzystywane, a „siła” sprawiedliwości nie jest w stanie skutecznie go stosować.

3.5 Chociaż jest to ważny problem dla krajowych systemów prawnych, nabiera on jeszcze większego znaczenia w takim systemie prawnym jak system Unii Europejskiej, w którym dwie „połówki” zasady państwa prawa są z reguły oddzielone: ustalenie

(1) Znaczenie „lepszego stanowienia prawa” do użytku instytucji WE można znaleźć w opinii EKES-u w sprawie lepszego stanowienia prawa, CESE, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39. Treść „prawną” tego pojęcia można znaleźć w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2003 r., Dz.U. C 321 z 31.12.2003.

(2) Cokolwiek by to miało oznaczać w świetle wartości przeważających w danym społeczeństwie i danym punkcie historii; wiele tragedii greckich analizuje tego rodzaju konflikt między prawem „ustanowionym” i prawem „sprawiedliwym”.

(3) Dwa główne warunki sprawiające, że przepisy prawne są akceptowalne, to ich „adekwatność i proporcjonalność” (zob. opinia w sprawie uproszczenia, z 29 listopada 2001 r., pkt 1.6, Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 130, sprawozdawca: Kenneth Walker).

„obowiązku” właściwe dla tworzenia prawa należy do kompetencji Wspólnoty, natomiast zastosowanie i związane z nim sankcje opierają się co do zasady na możliwości przymusu stosowanego przez krajowe systemy prawne.

3.6 To może tłumaczyć, dlaczego troska o „lepsze stanowienie prawa”, która istnieje we wszystkich państwach członkowskich i nie jest absolutnie czymś nowym, nabrała ostatnio szczególnego znaczenia dla instytucji wspólnotowych.

3.7 Przewidywalność i trwałość to podstawowe wymogi umożliwiające istnienie sprawnie funkcjonującego, przyjaznego dla obywateli i dla przedsiębiorstw otoczenia prawnego. Aby określać swoje cele, wprowadzać w życie swoje plany i osiągać możliwe do przewidzenia wyniki, zainteresowane strony potrzebują pewnego zakresu pewności prawnej. Prawodawcy, w jak najszerszym znaczeniu tego słowa, powinni zajmować się zagwarantowaniem takiej pewności i zapewnieniem stabilnej infrastruktury prawnej, a jednocześnie realizować to, czemu prawodawstwo ma służyć.

3.8 Taki jest kontekst niniejszej opinii z inicjatywy własnej, która ma na celu podkreślenie nowatorskiego podejścia do prawa wywodzącego się z Nordic School of Proactive Law i jej poprzedniczek ⁽⁴⁾, oraz przyjrzenie się, w jakim stopniu może to stanowić kolejny krok w kierunku lepszych uregulowań prawnych na szczeblu UE. W niniejszej opinii zostały należycie uwzględnione wszystkie liczne opinie Komitetu na ten temat, które już obecnie stanowią bardzo istotny zbiór doktryn i do których spuścizny niniejsza opinia chętnie się odwołuje i którą bierze pod uwagę.

4. Krótka charakterystyka koncepcji lepszego stanowienia prawa, lepszego wdrażania i lepszego egzekwowania prawodawstwa UE

4.1 Pojęcie lepszego stanowienia prawa, które koncentruje się na perspektywie podmiotów prawodawstwa ⁽⁵⁾, obejmuje kilka zasad, których znaczenie w ciągu ostatnich kilku lat wzrosło: wstępne konsultacje, walkę z „inflacją” prawodawstwa, usuwanie

(4) Dodatkowe informacje można znaleźć w pracy Heleny Haapio „An Ounce of Prevention – Proactive Legal Care for Corporate Contracting Success”, opublikowanej w fińskim czasopiśmie prawniczym „J-FT”, wydawanym przez Juridiska Föreningen i Finland, nr 1/2007, jak również w: Helena Harpio (red.), „A Proactive Approach to Contracting and Law”, Turku 2008; oraz w pracy Petera Wahlgrena i Cecilii Magnusson Sjöberg (red.): „A Proactive Approach”, [w:] „Scandinavian Studies in Law”, t. 49, Sztokholm 2006; zob. <http://www.cenneth.com/sisl/tom.php?choice=volumes&page=49.html>.

(5) Jak zostało to bardzo trafnie ujęte w opinii EKES-u w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39, pkt 1.1.2., sprawozdawca: Daniel Retureau), „Lepiej stanowić prawo znaczy przede wszystkim postawić się w sytuacji użytkownika normy prawnej. Stąd konieczność podejścia uczestniczącego, obejmującego wcześniejszą konsultację uwzględniającą charakter przedstawicielski organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych [...]”.

zbędnych przepisów lub ich projektów, zmniejszenie obciążeń i kosztów administracyjnych, uproszczenie dorobku prawnego Wspólnoty, lepsze sporządzanie wniosków legislacyjnych, w tym ocenę skutków *ex ante* i *ex post*, ograniczenie prawa do niezbędnego minimum i skupienie się na celach i na trwałości prawodawstwa przy zachowaniu jego elastyczności.

4.2 Komisja Europejska ⁽⁶⁾, Parlament Europejski ⁽⁷⁾ oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ⁽⁸⁾ od dawna propagują i argumentują o *lepsze stanowienie prawa*,

⁽⁶⁾ Najważniejsze dokumenty Komisji na ten temat:

- Strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, COM(2001) 264 wersja ostateczna;
- Komunikat w sprawie oceny wpływu, COM(2002) 276 wersja ostateczna;
- Plan działania w sprawie uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego, COM(2002) 278 wersja ostateczna;
- Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy fachowej, COM(2002) 713 wersja ostateczna;
- Aktualizacja i uproszczenie dorobku prawnego Wspólnoty, COM(2003) 71 wersja ostateczna;
- Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego – Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2005) 535 wersja ostateczna;
- Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, COM(2006) 689;
- Pierwsze sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2006) 690 wersja ostateczna;
- Drugie sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego, COM(2008) 33 wersja ostateczna;
- *Wspólny przewodnik praktyczny dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego (dla osób uczestniczących w redagowaniu aktów praw instytucjach UE)*.

⁽⁷⁾ Najważniejsze dokumenty PE:

- Sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2004 r.: stosowanie zasady pomocniczości – 12. sprawozdanie roczne, A6-0082/2006;
- Sprawozdanie w sprawie 21. i 22. sprawozdania rocznego Komisji dotyczącego monitorowania stosowania prawa wspólnotowego (2003 i 2004 r.), A6-0089/2006;
- Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (soft law), A6-0259/2007;
- Sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, A6-0273/2007;
- Sprawozdanie w sprawie minimalizacji kosztów administracyjnych nałożonych w drodze legislacji, A6-0275/2007;
- Sprawozdanie w sprawie lepszego stanowienia prawa 2005: stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności – 13. sprawozdanie roczne, A6-0280/2007;
- Sprawozdanie w sprawie przeglądu jednolitego rynku: przezwyciężanie barier i niewydolnych rozwiązań poprzez lepsze wprowadzanie przepisów prawa w życie i ich stosowanie, A6-0295/2007;
- Sprawozdanie w sprawie 23. rocznego sprawozdania Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego w 2005 r., A6-0462/2007.

⁽⁸⁾ Najważniejsze dokumenty EKES-u:

- Opinia rozpoznawcza w sprawie uproszczenia przepisów na jednolitym rynku, Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 1;
- Opinia rozpoznawcza w sprawie uproszczenia, Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 130;
- Opinia rozpoznawcza w sprawie uproszczenia i poprawy otoczenia regulacyjnego, COM(2001) 726 wersja ostateczna, Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 105;
- Opinia z własnej inicjatywy w sprawie: „Uproszczenie ze szczególnym uwzględnieniem sprawowania rządów w Europie: Lepsze stanowienie prawa”, Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 5;

uproszczenie i komunikację jako główne cele polityczne w kontekście urzeczywistnienia jednolitego rynku. Jeśli chodzi o pierwsze dokumenty poruszające ten temat, to na szczególną uwagę zasługuje tu raport Bernarda Molitora z 1995 r., w którym zawarto osiemnaście do dziś aktualnych zaleceń ⁽⁹⁾.

4.3 Lepsze stanowienie prawa obejmuje także zasady proporcjonalności i pomocniczości i może angażować zainteresowane strony w przygotowywanie projektów aktów prawnych tj. w drodze samoregulacji i współregulacji pod ścisłą kontrolą prawodawcy, jak to określono w *porozumieniu międzyinstytucjonalnym* z 2003 r ⁽¹⁰⁾. i rozwijano w kolejnych sprawozdaniach rocznych Komisji.

— Opinia w sprawie aktualizacji i uproszczenia wspólnotowego dorobku prawnego, COM(2003) 71 wersja ostateczna, Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 4;

— Broszura „What is the state of the enlarged Single Market? – 25 findings by the Single Market Observatory”, EESC C-2004-07-EN.

— Raport informacyjny w sprawie aktualnego stanu współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku, CESE 1182/2004 fin;

— Broszura „Improving the EU regulatory framework”, EESC 2005-16-EN;

— Opinia rozpoznawcza w sprawie wniosku prezydencji brytyjskiej w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39;

— Opinia z własnej inicjatywy w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52;

— Opinia w sprawie: „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego”, COM(2005) 535 wersja ostateczna, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 18;

— Opinia rozpoznawcza w sprawie wniosku Komisji w sprawie uproszczenia środowiska regulacyjnego w sektorze maszynowym, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 8.

⁽⁹⁾ Raport grupy niezależnych ekspertów w sprawie uproszczenia procedur legislacyjnych i administracyjnych (COM(95)0288 – C4-0255/95 – SEC(95)1379). Na szczególną uwagę zasługuje również w tym kontekście raport Mandelkerna (z listopada 2001 r.) i zawarte w nim zalecenia, które zostały streszczone w opinii, Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 105, sprawozdawca: Kenneth Walker.

⁽¹⁰⁾ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:321:0001:0005:EN:PDF>

4.4 Lepsze stanowienie prawa nie musi koniecznie oznaczać mniejszej liczby uregulowań prawnych lub deregulacji⁽¹¹⁾, w rzeczy samej bezpieczeństwo prawne stanowi jeden z kluczowych wymogów dobrze funkcjonującego jednolitego rynku⁽¹²⁾.

4.5 Od 2000 r. Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR) działające w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego koncentruje się na inicjatywach zainteresowanych stron, które przewidują lepsze stanowienie prawa z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Uważnie śledząc program pracy Komisji Europejskiej, EKES – jako instytucjonalne forum wypowiedzi społeczeństwa obywatelskiego – od lat doradza Komisji poprzez przedstawianie licznych opinii w sprawach związanych z lepszymi uregulowaniami prawnymi⁽¹³⁾.

4.6 Wspólnie z Komisją Europejską CMJR stworzyło bazę danych dotyczącą europejskiej samoregulacji i współregulacji⁽¹⁴⁾. Korzystając z zebranych przez siebie danych dotyczących inicjatyw w zakresie samoregulacji, CMJR zamierza obecnie pracować nad modelami (wskaźniki skuteczności, wytyczne w sprawie monitorowania i egzekwowania itp.) i tworzyć klastery z udziałem środowisk akademickich, ośrodków analitycznych, zainteresowanych stron oraz instytucji, który zajmowałby się sprawami samo- i współregulacji.

5. Odrobina profilaktyki: podejście proaktywne

5.1 Tradycyjnie w dziedzinie prawa koncentrowano się na *przeszłości*. Przedmiotem badań prawnych były głównie *niepowodzenia* – niedociągnięcia, opóźnienia i niestosowanie się do przepisów prawa.

(11) Już w opinii CES rozpoznawcza w sprawie uproszczenia przepisów na jednolitym rynku, Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 1 (sprawozdawca: Bruno Vever) EKES zaznaczył, że „celem nie jest radykalna i uproszczona deregulacja, która stanowiłaby zagrożenie dla jakości produktów i usług i dla ogólnych interesów wszystkich «użytkowników» – zarówno przedsiębiorców, jak i pracowników i konsumentów. Dla sprawnego funkcjonowania zarówno gospodarki, jak i społeczeństwa potrzebne są pewne reguły” (pkt 2.8). W swej opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa EKES Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39 stwierdził, że „Uproszczenie jest równoważne ze zmniejszeniem w miarę możliwości złożoności prawa, co nie oznacza, że koniecznie należy w sposób radykalny ograniczyć wspólnotową działalność legislacyjną lub znieść uregulowania prawne, gdyż byłoby to niekorzystne dla poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa obywatelskiego oraz dla bezpieczeństwa prawnego i stabilności oczekiwanych przez przedsiębiorstwa, szczególnie małe i średnie firmy (MSP)”. Ponadto w opinii w sprawie przeglądu jednolitego rynku Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 25 (sprawozdawca: Bryan Cassidy), EKES przypomina, że „[...] stanowienie mniejszej liczby przepisów nie musi w efekcie przynieść lepszych ram regulacyjnych” (pkt 1.1.7).

(12) „Mniej (prawodawstwa) znaczy więcej”, http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720_bill.asp

(13) Komitet wielokrotnie także wnosił wkład na rzecz prezydencji Rady UE w postaci opinii, (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

(14) Zob. <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>

5.2 W centrum *proaktywnego* podejścia znajduje się coś innego, mianowicie *przyszłość*. Bycie *proaktywnym* to przeciwieństwo bycia *reaktywnym* lub *biernym*. Podejście określane konkretnie mianem *proaktywnego prawa* pojawiło się w Finlandii w latach 90. W odpowiedzi na zapotrzebowanie na dalsze rozwijanie praktycznych metod i teorii prawnych w tej rodzącej się dziedzinie, w 2004 r. utworzono Nordic School of Proactive Law (NSPL)⁽¹⁵⁾.

5.3 Słowo *proaktywny* sugeruje działania uprzedzające, przejmowanie kontroli i działanie z własnej inicjatywy⁽¹⁶⁾. Wszystkie te elementy stanowią część *proaktywnego podejścia do prawa*, które rozróżnia dwa kolejne aspekty *proaktywności*: jednym jest wymiar *promujący* (promowanie tego, co jest pożądane; zachęcanie do dobrego zachowania) a drugim wymiar *prewencyjny* (zapobieganie temu, co jest niepożądane, powstrzymywanie ryzyka prawnego przed urzeczywistnieniem).

5.4 *Proaktywne podejście do prawa* koncentruje się raczej na *sukcesie* niż na *porażce*. Polega to na podejmowaniu inicjatywy w celu promowania i umacniania czynników sprzyjających sukcesom. Początki *proaktywnego podejścia do prawa* wywodzą się z „proaktywnego zawierania umów”⁽¹⁷⁾. Początkowo chodziło o stworzenie ram umożliwiających włączenie prawniczej przezorności w konkretną praktykę prowadzenia codziennej działalności oraz połączenie dobrych praktyk związanych z zawieraniem kontraktów, prawem, projektami, jakością i zarządzaniem ryzykiem.

5.5 Chociaż „*proaktywne prawo*” w dużym stopniu inspirowane było „prawem prewencyjnym”⁽¹⁸⁾, to jednak w tym drugim sprawy postrzegane są głównie z punktu widzenia prawnika, a nacisk kładziony jest na zapobieganie ryzyku prawnemu i sporom. W „prawie proaktywnym” naciska położony jest na *zapewnienie sukcesu* i umożliwienie osiągnięcia pożądanych celów w danej sytuacji. Uciekając się do analogii opieki zdrowotnej i profilaktyki medycznej, można powiedzieć, że *proaktywne podejście do prawa* łączy aspekty promocji zdrowia z aspektami zapobiegania chorobom: chodzi o to, aby pomóc ludziom i przedsiębiorstwom pozostać w dobrym „zdrowiu prawnym” i uniknąć „chorób” w postaci niepewności prawnej, sporów i procesów sądowych.

(15) Zob. <http://www.proactivelaw.org>

(16) Angielskojęzyczne słowniki, definiują słowo „proactive” (proaktywny), podkreślając dwa kluczowe elementy: element uprzedzający, wiążący się z działaniem poprzedzającym przyszłą sytuację, taki jak „działanie wraz z przewidywaniem przyszłych problemów, potrzeb lub zmian” (Merriam-Webster Online Dictionary) oraz element przejmowania kontroli i powodowania zmiany, na przykład: „kontrolowanie sytuacji poprzez spowodowanie jakiegoś zdarzenia zamiast oczekiwania, żeby zareagować po jego wystąpieniu” (proactive. Dictionary.com, WordNet® 3.0, Princeton University). Najnowsze badania dotyczące zachowań proaktywnych opierają się na podobnych definicjach. Na przykład Parker et al. (2006) definiuje zachowanie proaktywne jako działanie z własnej inicjatywy, które ma na celu zmianę i poprawę własnej sytuacji lub siebie samego. Zob. „The Proactivity Research in Organizations Programme”, <http://proactivity.group.shef.ac.uk/>

(17) Pierwszą książkę ma temat proaktywnego kontraktowania opublikowano w języku fińskim w 2002 r.: Soile Pohjonen (red.), „*Ennakoiva sopiminen*”, Helsinki 2002.

(18) Louis M. Brown jako pierwszy wprowadził to podejście pod taką nazwą w swojej rozprawie zatytułowanej „Manual of Preventive Law”, Prentice-Hall, Inc., Nowy Jork 1950 r.

6. W jaki sposób proaktywne podejście może się nadal przyczyniać do lepszego stanowienia prawa, lepszego wdrażania i lepszego stosowania prawodawstwa UE

6.1 Jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej jest stworzenie swoim obywatelom obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych; obszaru opartego na zasadach przejrzystości i kontroli demokratycznej. Sprawiedliwość nie urzeczywistnia się jednak tak po prostu w wyniku zapewnienia dostępu do sądów lub późniejszych działań naprawczych. Potrzebne są solidne podstawy prawne, aby przedsiębiorstwom i jednostkom udało się odnieść sukces.

6.2 Jednostki i przedsiębiorstwa oczekują pewnego stopnia pewności, jasności i spójności ze strony prawodawcy, aby mogły określać swoje cele, realizować plany i osiągać przewidywalne rezultaty.

6.3 Prawodawcy z pewnością powinni się niepokoić, jeżeli jednostki i przedsiębiorstwa nie mają wystarczającej wiedzy o tym, kiedy prawo może ich dotyczyć, nie mogą dowiedzieć się czegoś więcej o swojej sytuacji prawnej, gdy sobie tego życzą, nie potrafią uniknąć sporów, chociaż jest to możliwe, lub rozstrzygać ich, stosując najodpowiedniejsze techniki⁽¹⁹⁾. Doświadczenie i badania wskazują na to, że dziś jednostki i przedsiębiorstwa, a zwłaszcza konsumenci i MŚP, nie zawsze są należycie poinformowani.

6.4 Parlament Europejski, Rada i Komisja określiły pewne wspólne zobowiązania i cele mające poprawić jakość stanowienia prawa oraz promować prostotę, jasność i spójność redakcji aktów prawnych oraz przejrzystość procesu legislacyjnego w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

6.5 Jest jednak jasne, że lepszych uregulowań prawnych nie mogą stworzyć wyłącznie instytucje sygnatariusze⁽²⁰⁾. Program dotyczący uproszczenia i inne programy muszą być opracowywane i wzmocniane na szczeblu krajowym i regionalnym. Potrzebne jest skoordynowane zaangażowanie i muszą w to być włączone organy krajowe, regionalne i lokalne odpowiedzialne za wdrażanie prawa UE oraz podmioty prawa⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Zob. civil.justice.2000 – „A Vision of the Civil Justice System in the Information Age” 2000; <http://www.dca.gov.uk/consult/meta/cj2000fr.htm#section1>.

⁽²⁰⁾ Już w opinii z inicjatywy własnej w sprawie uproszczenia przepisów prawnych na jednolitym rynku Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 1, sprawozdawca opinii Bruno Vever zwrócił naszą uwagę na „fakt, że praktycznie wszystkie przepisy prawne UE wywodzą się ze ścisłego kręgu instytucji UE wyposażonych w kompetencje decyzyjne lub współdecyzyjne”. Zwrócił również uwagę na to, że „brak odpowiedniej kultury partnerstwa z podmiotami społeczno-gospodarczymi, w połączeniu z przyjęciem takiego podejścia do procesu decyzyjnego, które ma zasadniczo polityczny i administracyjny charakter sprawia, że przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego trudno jest odgrywać odpowiedzialną rolę w procesie dążenia do uproszczenia” (pkt 3.5).

⁽²¹⁾ Opinia CESE Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3 (sprawozdawca: Joost van Iersel) zwraca uwagę na powiązania między UE a administracją krajową i regionalną.

6.6 Unia Europejska już podjęła kroki w kierunku przyjęcia proaktywnego podejścia. W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem następujące rozwiązania i inicjatywy:

- decyzję o utworzeniu jednolitego rynku, a następnie o przyjęciu jednej waluty;
- umożliwienie partnerom społecznym prowadzenia negocjacji dotyczących tworzenia prawa w dziedzinie społecznej, zgodnie z przepisami Traktatu;
- „Najpierw myśl na małą skalę” – Program „Small Business Act” dla Europy (COM(2008) 394 wersja ostateczna, 25.6.2008) wraz z załącznikiem: Wymiana dobrych praktyk w sferze polityki na rzecz MŚP⁽²²⁾;
- przykłady dobrych praktyk z państw członkowskich, które mogą posłużyć za inspirację we wdrażaniu programu Small Business Act⁽²³⁾, jak również przykłady zebrane w kontekście Europejskiej karty małych przedsiębiorstw; oraz
- Europejska Nagroda Przedsiębiorczości, którą wyróżniane są sukcesy we wspieraniu przedsiębiorczości na szczeblu regionalnym;
- zmienione wytyczne Komisji dotyczące oceny skutków regulacji;
- Solvit – internetowa sieć rozwiązywania problemów;
- serwis IPR-Helpdesk (w zakresie praw własności intelektualnej);
- wsparcie udzielane przez Komisję na rzecz opracowywania norm europejskich;
- strona internetowa i baza danych EKES-u poświęcone samoregulacji i współregulacji.

6.7 Podejmowane do tej pory działania wydają się nieco rozbieżne i odnosi się wrażenie, że nie prowadzi się zbyt wielu badań ani też, że różne sektory nie uczą się wzajemnie ze swoich doświadczeń. Warto byłoby zbadać rezultaty podjętych kroków oraz ich znaczenie, konsekwencje i wartość w przypadku zastosowania w innych dziedzinach. EKES proponuje, by uważnie śledzić powyższe inicjatywy i wykorzystywać je do określenia i wymiany najlepszych wzorców postępowania.

6.8 Z drugiej strony, pewne niedawne przykłady problemów i trudności, których można było uniknąć, ukazują potrzebę przyjęcia proaktywnego podejścia:

- dyrektywa 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym (dyrektywa Bolkesteina)⁽²⁴⁾,

⁽²²⁾ Opinia CESE Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 7, sprawozdawca: Claudio Cappellini oraz opinia EKES-u, sprawozdawca Henri Malosse (opinia w trakcie opracowywania).

⁽²³⁾ Zob. załącznik 1 do komunikatu Komisji: „Najpierw myśl na małą skalę” – Program „Small Business Act” dla Europy.

⁽²⁴⁾ Opinia CESE Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 14, sprawozdawca: Karin Alleweldt.

- dyrektywa 2005/29/WE z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych ⁽²⁵⁾,
- dyrektywa 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki ⁽²⁶⁾, pomimo tego, że prawie wszystkie zainteresowane strony zgłosiły do niej zastrzeżenia ⁽²⁷⁾,
- cały pakiet wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony konsumenta ⁽²⁸⁾; powszechnie uważa się, że nie został on ani dobrze opracowany, ani prawidłowo transponowany, ani też należyście wdrożony ⁽²⁹⁾,
- opracowywanie „wspólnych ram odniesienia” w słuźnym celu uproszczenia przepisów w zakresie prawa zobowiązań, ale którego rezultatem była „monstrualna” praca licząca około 800 stron, i to tylko w odniesieniu do „części ogólnej!” ⁽³⁰⁾,
- niedawny wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie imigracji ⁽³¹⁾,
- powszechnie uznane niepowodzenie w dziedzinie detalicznych usług finansowych, a zwłaszcza w kwestii nadmierne go zadłużenia ⁽³²⁾,

⁽²⁵⁾ Opinia CESE Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81, sprawozdawca: Bernardo Hernández Bataller

⁽²⁶⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66

⁽²⁷⁾ Opinia CESE Dz.U. C 234 z 30.9.2003, s. 1, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz

⁽²⁸⁾ A przynajmniej osiem dyrektyw wybranych spośród 22, które uznawane są za główny dorobek prawny w dziedzinie ochrony konsumenta, a dotyczą następujących kwestii: „ochrona konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa” (dyrektywa 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r.); „zorganizowane podróże, wakacje i wycieczki” (dyrektywa 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r.); „nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich” (dyrektywa 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r.); „umowy odnoszące się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie” (dyrektywa 94/47/WE z 26 października 1994 r.); „ochrona konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość” (dyrektywa 97/7/WE z 20 maja 1997 r.); „ochrona konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom” (dyrektywa 98/6/WE z 16 lutego 1998 r.); „nakazy zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumenta” (dyrektywa 98/27/WE z 19 maja 1998 r.); „pewne aspekty sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji” (dyrektywa 99/44/WE z 25 maja 1999 r.).

⁽²⁹⁾ Opinia CESE Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 27, sprawozdawca: Richard Adams

⁽³⁰⁾ Zob. „EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis”, Bielefeld University, (12/12/2006), prof. Hans Schulte-Nolke, prof. Christian Twigg-Flesener i dr Martin Ebers

⁽³¹⁾ Opinia CESE Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños

⁽³²⁾ Zob. „Sprawozdanie z postępów w ramach jednolitego rynku usług finansowych za 2006 r.” z 21 lutego 2007 r. oraz następujące opinie EKES-u: opinia Dz.U. C 151 z 17.6.2001, s. 1 w sprawie Zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku, sprawozdawca: Edgardo Maria Iozia, współsprawozdawca: Reine Claude Mader-Saussaye; opinia Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74 w sprawie: „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu”, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz; opinia Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 113 w sprawie „Zielona księga: kredyt hipoteczny w UE”, sprawozdawca: Umberto Burani; opinia Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 18 w sprawie Białej księgi dotyczącej integracji rynków kredytu hipotecznego w UE, sprawozdawca: Angelo Grasso.

- rosnący „deficyt transpozycji” w państwach członkowskich, dostrzegany nawet przez Komisję ⁽³³⁾.

6.9 Celem niniejszej opinii jest pokazanie sposobu, w jaki *proaktywne podejście do prawa* może sprzyjać lepszym uregulowaniom prawnym dzięki stworzeniu nowego sposobu myślenia: takiego, który jako punkt wyjścia traktuje realne, życiowe potrzeby i aspiracje jednostek i przedsiębiorstw, a nie narzędzia prawne i sposób ich zastosowania.

6.10 Oznacza to, że podczas przygotowywania projektów prawa prawodawca powinien mieć na względzie stworzenie funkcjonalnych i sprawnych przepisów, które odzwierciedlają realne potrzeby i są wdrażane w sposób, który sprawia, że zostają osiągnięte ostateczne cele tych przepisów. O przepisach należy informować w sposób, który będzie zrozumiały dla planowanych odbiorców, tak by były one czytelne dla osób, których dotyczą, i by osoby te mogły się do nich stosować.

6.11 Cykl życia ustawy lub innego aktu legislacyjnego nie rozpoczyna się wraz z przygotowaniem wniosku ani nie kończy z chwilą jego ostatecznego przyjęcia. Akt ustawodawczy nie jest celem samym w sobie – jest nim jego pomyślnie wdrożenie. Wdrożenie także nie oznacza jedynie egzekwowania stosowania przez instytucje – oznacza również przyjęcie, zaakceptowanie i w miarę potrzeb zmianę zachowań ze strony zainteresowanych osób i organizacji. W tym kontekście badania naukowe wskazują, że im większy jest udział zainteresowanych podmiotów w procesie tworzenia regulacji, będących później częścią europejskich aktów prawnych, tym bardziej udane ich wdrażanie.

6.12 Możemy z góry przewidzieć pewne skutki tego podejścia – w tym także praktyczne – dla procesu decyzyjnego dotyczące go stanowienia prawa w UE, jego wdrażania i stosowania.

6.12.1 Po pierwsze, aktywny i skuteczny udział – a nie tylko konsultacje – zainteresowanych stron przed sporządzaniem wniosków legislacyjnych i podczas niego oraz w trakcie całego procesu decyzyjnego, tak aby punktem wyjścia były realne problemy i ich rozwiązanie, a proces decyzyjny polegał na ciągłym dialogu i uczeniu się od siebie nawzajem opartym na osiągnięciu określonych celów ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Zob. komunikat Komisji „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego” COM(2007) 502 wersja ostateczna oraz związana z nim opinia Komitetu Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9 (sprawozdawca: Daniel Retureau), jak również bardzo przekonujący artykuł w sprawie aktywnej transpozycji prawodawstwa UE, autor: dr Michael Kaeding (EIPASCOPE 2007/03, s. 27).

⁽³⁴⁾ Już w opinii w sprawie uproszczenia, EKES stwierdził, że „formalny proces konsultacji nie powinien ograniczać się do partnerów wybranych przez Komisję. Istnieje potrzeba zaangażowania w ten proces wszystkich zainteresowanych stron [...]. Proces konsultacyjny należy rozszerzyć, zachęcając wszystkie strony do składania uwag i umożliwiając im udział w konsultacji” (Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 5, pkt 4.1 i 4.1.1.1., sprawozdawca: John Simpson).

6.12.2 Po drugie, oceny wpływu uwzględniałyby nie tylko względy gospodarcze, ale także społeczne i etyczne; nie tylko otoczenie biznesowe dla przedsiębiorstw, ale także konsumentów, jako ostatecznych odbiorców środków i inicjatyw prawnych; nie tylko opinie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ale także głos anonimowego obywatela ⁽³⁵⁾.

6.12.3 Po trzecie, przewidywanie rozwiązań, a nie problemów, i wykorzystywanie prawa do osiągania i egzekwowania celów oraz do zapewnienia, by prawa i wolności stały się rzeczywistością w określonym kontekście kulturowym, a nie koncentrowanie się na formalistycznej logice prawnej ⁽³⁶⁾.

6.12.4 Ponadto przygotowywanie aktów prawnych w sposób możliwie najbardziej zrozumiały i bliski realiom ich użytkowników, zapewniając czytelność i jednoznaczność stosowanego języka, oraz komunikowanie ich treści w odpowiedni sposób, towarzyszenie i kierowanie ich wdrażaniem i egzekwowaniem we wszystkich fazach ich cyklu życia.

6.12.5 Oprócz tego zlikwidowanie zbędnych, niespójnych, przestarzałych i niemających zastosowania przepisów prawnych oraz ujednoczenie sposobu interpretacji terminów, definicji, opisów, ograniczeń i wykładni w ramach wspólnego układu odniesienia ⁽³⁷⁾. Bardzo ważne jest również, by zaprzestać tworzenia nowych niejasnych terminów – tzw. eurożargonu, których się powszechnie używa, mimo że dla większości osób są one tak naprawdę niezrozumiałe.

6.12.6 Ponadto, domaganie się wprowadzenia nowych obszarów swobód kontraktowych, samoregulacji i współregulacji oraz dziedzin, do których mogłyby odnosić się normy lub kodeksy postępowania na szczeblu krajowym i europejskim ⁽³⁸⁾, oraz określanie i usuwanie przeszkód natury prawnej utrudniających ich wprowadzenie.

6.12.7 Na koniec, skoncentrowanie się raczej na podejściu do stanowienia legislacji opartym na „wzorcowych ustawach” („28. systemie”), a nie na nadmiernie szczegółowej i niepotrzebnej całkowitej harmonizacji, jak również pozostawienie wystarczająco dużo miejsca na samo- i współregulację tam, gdzie jest to właściwe.

6.13 Osiąganie tych celów można by rozpocząć od projektów badawczych i dialogu z zainteresowanymi stronami w sprawie szczególnej roli *proaktywnego podejścia do prawa* w ciągu całego cyklu życia i na wszystkich poziomach regulacji. Na pierwszym etapie można by było zorganizować dyskusje okrągłego stołu lub seminaria z udziałem środowisk akademickich, ośrodków analitycznych, zainteresowanych stron oraz instytucji w celu opracowania ram i planu działania dla dalszych inicjatyw na rzecz uwzględniania w każdym przypadku proaktywnego podejścia, podobnie jak obecnie zawsze uwzględnia się zasadę pomocniczości i proporcjonalności. Z uwagi na fakt, że kwestie związane z lepszym stanowieniem prawa leżą w polu zainteresowania Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, MJR mogłoby stanowić platformę do dalszej dyskusji na temat *proaktywnego podejścia do prawa*.

Bruksela, 3 grudnia 2008 r.

Przewodniczący Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Sekretarz Generalny Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego
Martin WESTLAKE

⁽³⁵⁾ Zob. zwłaszcza opinię EKES-u w sprawie lepszego stanowienia prawa Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39 oraz opinię w sprawie norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 21: w obu przypadkach sprawozdawcą był Daniel Retureau.

⁽³⁶⁾ Jak zostało to już podkreślone w opinii EKES-u w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52 („Lepsze wdrażanie prawodawstwa UE”, sprawozdawca: Joost van Iersel), „Aby prawo można było egzekwować, musi być ono wystarczająco jasne, zaś aby było skuteczne, musi dostarczać właściwych odpowiedzi na konkretne problemy. [...] Złe ustawy prowadzą do rozrastania się prawa i istnienia nadmiernej liczby przepisów, które nakładają na przedsiębiorstwa niepotrzebne wymagania i powodują dezorientację” (pkt 1.6).

⁽³⁷⁾ Pierwsze podejście do tej metody zostało określone w komunikacie Komisji w sprawie aktualizacji i uproszczenia dorobku prawnego Wspólnoty (COM(2003) 71 wersja ostateczna), co było przedmiotem opinii CESE Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 4, sprawozdawca: Daniel Retureau.

⁽³⁸⁾ Zob. również opinię w sprawie priorytetów jednolitego rynku na lata 2005-2010 Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 22, sprawozdawca: Bryan Cassidy.