

Robert Grzeszczak

Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej

Uwagi wprowadzające

Zagadnienia związane z lepszym tworzeniem prawa i dążenie do stanowienia dobrego prawa nabierają znaczenia w Unii Europejskiej (UE). Dlaczego akurat w niej jest to tak istotne?

UE jest konstrukcją na wskroś prawną. Została powołana do życia przez prawo, działa na jego podstawie i w zgodzie z nim oraz za jego sprawą¹. Jest zatem tworem sztucznym, szczególnie silnie powiązany z prawem, bo dzięki niemu istniejącym. Prawo UE jest przede wszystkim prawem gospodarczym. Regulacje o innym charakterze najczęściej pełnią funkcje służebną (subsydiarną) wobec gospodarczych celów organizacji. Uznaje się, że nawet formuła międzyrządowego II i III filaru UE (a więc wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sądów i policji w sprawach karnych) jest ukształtowana w kontekście wzmocnienia i utrwalania najważniejszego osiągnięcia procesów integracyjnych – rynku wewnętrznego. Ta konstatacja determinuje perspektywę dalszych rozważań.

Skoro prawo UE ma charakter przede wszystkim gospodarczy, to szczególnie w jej przypadku nacisk będzie kładziony na efektywność (skuteczność) regulacji prawnych.

¹ E. Popławska, *Standardy tworzenia prawa w Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej*, M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), Kraków 2005, s. 163.

O skuteczności prawa w ogóle

Jakość prawa ocenia się według trzech podstawowych kryteriów, tj. jego skuteczności, sprawności i użyteczności. Pojęcia te nie są synonimami. Ocena skuteczności – w pewnym uproszczeniu – sprowadza się do oceny efektów regulacji prawnych, sprawność prawa ocenia się przez jego koszty, a użyteczność mierzona jest skalą korzyści regulacji prawnych. Mamy tu do czynienia z oceną instrumentalną prawa. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że większość ocen skuteczności prawa opiera się na analizie tekstów prawnych. Prawo jednak można oceniać nie tylko skutkowo, ale także aksjologicznie. Dołączane są kryteria wartości w prawie. Można zatem mówić o relatywizmie oceny.

Katalog wartości jest w zasadzie zamknięty. Jednakże jego skład jest dynamiczny. Dynamizm ten polega na możliwości różnego hierarchizowania wartości (co jest przedmiotem szerokich dyskusji w wypadku Karty Praw Podstawowych UE)². Nie oznacza to, że mamy zamknięty katalog aksjologii prawa. Nie zmienia tego nawet fakt różnej oceny wartości w poszczególnych kulturach prawnych, mimo ich istnienia w każdej z tych kultur. Taką wartością uniwersalną jest np. życie człowieka, którego wartość w systemie prawa UE czy Rady Europy jest nadrzędna, a w systemie państw wyznaniowych muzułmańskich już nie.

² J. Jaskiernia w wystąpieniu na konferencji w Sądzie Najwyższym w Warszawie, dotyczącym stosunku Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Karty Praw Człowieka. Papinian (Aemilius Papinianus) napisał, że „*ius praetorium est, quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia*” (tłum.: „Pretorskim jest to prawo, które pretorianie wprowadzili dla wspomagania lub uzupełniania, lub poprawiania prawa cywilnego”). W tym wypadku prawem pretoriańskim są regulacje Karty aż do chwili nadania jej mocy prawnie wiążącej. Komisja Europejska w oficjalnym komentarzu do Karty uznała, że żadna wolność ani prawo nie może naruszać godności człowieka. Wzmocniła zatem hierarchię wartości zapisanych w Karcie. Zapis nie jest jednak tekstem prawnym aktu. Por. także *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008.

Podstawowe są pytania o adresata prawa oraz podmiot oceniający. Wydaje się, że podmiotem tym będzie każdorazowo jednostka, która odnosi regulacje prawa do własnego i swoistego systemu wartości. Uwagi te odnoszą się w pełni do oceny gospodarczego (z natury) prawa UE.

Program poprawy otoczenia prawnego w Unii Europejskiej

Problemy skuteczności, sprawności i użyteczności stały się przedmiotem programu poprawy otoczenia prawnego w UE. Komisja Europejska postawiła przed sobą zadanie uczynienia regulacji mniej sformalizowanymi, bardziej efektywnymi i nowoczesnymi. Prawodawstwo UE boryka się z wieloma negatywnymi zjawiskami, które ciążą także systemom wewnętrznym państw członkowskich. Są to: biurokracja, niejasny podział kompetencji, mieszanie metod rządowej ze wspólnotową, komitologia, nadregulacja związana z rozrostem struktur administracyjnych czy wreszcie archaizacja bądź kolosalne i nieuzasadnione koszty tworzonego prawa (brak ekonomiki prawa, tj. oceny kosztów regulacji)³.

Cele prawa UE – w warunkach rynku wewnętrznego i zaniku granic wewnętrznych między państwami członkowskimi, wobec swobody przepływu osób, towarów, świadczenia usług i prowadzenia przedsiębiorstw czy swobody przepływu kapitału i płatności – skupiają się na zapewnieniu obywatelom Unii bezpieczeństwa i dobrobytu. W tej pojemnej formule mieszczą się zatem: zasada niedyskryminacji, wolna i uczciwa konkurencja, a także bezpieczeństwo żywności, ochrona środowiska naturalnego itp. Regulacje prawne powstają na wszystkich poziomach, tj. lokalnym, państwowym i unijnym. Ich tworze-

³ Szerzej patrz W. Kozłowski, M. Matczak, O. Luty, *Ocena skutków regulacji a krajowy i wspólnotowy proces prawotwórczy*, w: *Polska w Unii...*, s. 179 i n.

nie to konieczny i przyjęty aspekt współczesnego, globalnego, życia społecznego.

Od lat 90. ubiegłego wieku obserwowany jest znaczący i wręcz niepoahamowany przyrost regulacji prawnych na poziomie UE. Związane jest to m.in. z zakończeniem budowy rynku wewnętrznego oraz umocnieniem unii walutowej (monetarnej).

Przepisy UE zastąpiły w wielu obszarach regulacje krajowe. Liczba nowych aktów prawnych o unijnym rodowodzie powoduje przeświadczenie (nie zawsze słuszne) o zbiurokratyzowanym charakterze prawodawstwa UE. W istocie często owa biurokracja jest wskazywana w obszarach, które nie należą do kompetencji UE, np. podatki, prawo pracy, zabezpieczenia społeczne z flagowym przykładem systemów emerytalnych, planowanie przestrzenne, prawo budowlane itd.

Czy mamy zatem do czynienia z inflacją prawa w UE? Wydaje się, że w pewnych jego obszarach tak. Dodatkowo, co jest równie starym problemem jak sama integracja europejska, nad całością wisi cień braku legitymizacji podejmowanych decyzji (kryzys demokratyczny struktur UE).

Wracając do problemu nadregulacji, wielokrotnie przepisy UE wzbudzają konsternację, a w pewnych przypadkach pusty śmiech.

Buble legislacyjne Unii Europejskiej

Wielokrotnie głośnym echem odbijały się w mediach komiczne regulacje instytucji UE. Począwszy od liczby szczebli w drabinach kominiarskich, przez słynne krzywizny ogórków czy bananów, na zakazie sprzedaży czekoladowych papierosów skończywszy. Warto jednak zwrócić uwagę, że wiele z tych aktów miało na celu bądź oszczędności (np. zaliczenie ślimaków do ryb, dzięki czemu nie trzeba było tworzyć odrębnego aktu prawnego), bądź ochronę interesów konsumentów

(np. zapewnienie odpowiedniej jakości ogórków o dopuszczalnym zakrzywieniu).

Z szeroką falą krytyki spotkały się m.in. takie akty prawne UE, jak nakaz niszczenia niewykorzystanej żywności ze stołówek, restauracji i sklepów zamiast przekazywania jej ubogim i hodowcom trzody (można jednak przekazywać ją hodowcom zwierząt futerkowych) czy dyrektywa Komisji Europejskiej zaliczająca ślimaka do ryb lądowych (dzięki czemu Francuzi mogą dotować hodowle ślimaków), czy wreszcie zaliczenie marchewki do owoców, ponieważ w Portugalii robi się z niej dżemy, a tych przetworów w Unii nie można robić z warzyw⁴.

W efekcie procesu „Lepsze stanowienie prawa” Komisja Europejska wycofała liczne akty przestarzałe bądź nadmiernie regulujące, np. rozporządzenie Komisji WE nr 2257/94 z 16 września 1994 roku ustanawiające normy jakości bananów, gdzie zgodnie z przyjętą procedurą klasyfikacji, badano m.in.:

– długość jadalnego miąższu owocu, wyrażoną w centymetrach oraz mierzoną wzdłuż powierzchni wypukłej od końca szczytu owocu do podstawy przysadki;

– stopień, tj. pomiar w milimetrach, szerokość przekroju poprzecznego owocu między powierzchniami bocznymi a środkiem, prostopadłe do osi podłużnej.

W rozporządzeniu ustalono, że minimalna dopuszczalna długość wynosiła 14 cm, a minimalny dopuszczalny stopień wynosił 27 mm. Wyjątkowo mogły być sprzedawane we Wspólnocie banany krótsze niż

⁴ Dyrektywa Rady 2001/113/WE z 20 grudnia 2001 roku odnosząca się do dżemów owocowych, galaretek i marmolady oraz słodzonego purée z kasztanów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, w której części czytamy, że: „do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje: 1. Owoc – świeży, zdrowy owoc, nienadpsuty, zawierający wszystkie swoje zasadnicze składniki i dostatecznie dojrzały do użycia, po umyciu, usunięciu skaz, nadmiarów i ogonków. [...] do celów niniejszej dyrektywy, za owoce uważa się pomidory, jadalne części łodyg rabarbaru, marchew, słodkie ziemniaki, ogórki, dynie, melony i arbuzy”.

czternastocentymetrowe, produkowane na Maderze, Azorach, Krecie oraz w Algarve i Lakonii; musiały jednak być zaliczone do klasy II.

Komitologia

Czy można mówić o dobrym prawie tworzonym w skomplikowanych procedurach i przez organy nielegitymowane demokratycznie? Odpowiedź zależy oczywiście od zdefiniowania dobrego prawa. Jeżeli założą się, że celem prawa UE (jako prawa przede wszystkim gospodarczego) jest efektywność, to można odpowiedzieć twierdząco. Jeżeli odniesiemy procedury tworzenia prawa UE do procedur przyjętych w porządkach demokratycznych państwach prawa, odpowiedź będzie raczej negatywna.

Procesy prawodawcze w UE są dalekie od jasności. Pomijając niejednokrotnie małą rolę Parlamentu Europejskiego czy niejasny podział kompetencji prawodawczych, szczególnie na linii Komisja Europejska – Rada Europejska, to kuriozalnym zjawiskiem jest komitologia.

Zgodnie z art. 202 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również w szczególnych przypadkach zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych. Warunki, o których mowa, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustanowi. Przekazywanie kompetencji wykonawczych przez Radę ma zatem podstawę traktatową oraz decyzję samej Rady z 1999 roku, tzw. *Comitology Decision*. Jest ona często stosowana w rozległych materiałach traktatowych, np. rozporządzenia dotyczące produktów rolnych.

Pojawia się jednak pytanie, kto jest ostatecznie autorem prawa? Komisja czy utworzone na jej potrzeby komitety, które rozrosły się już do monstrualnych wielkości i które odżywają, gdy dana problematyka powraca do agendy prawodawczej Komisji?

Dodatkowo wielość, różnorodność i niejednoznaczność źródeł prawa UE, a co za tym idzie – brak sprecyzowanej hierarchii, jest jego kolejną bolączką.

Program naprawy

Dyskusje dotyczące poprawy otoczenia prawnego struktur integracyjnych trwają od lat 80. ubiegłego wieku, na sile przybrały w latach 90., a instytucjonalizacji zostały poddane w ostatnich kilku latach. Pojawienie się zasad proporcjonalności w 1992 roku w Traktacie z Maastricht, rozwinięcie procedur jej stosowania (protokoły dołączone do Traktatów), deklaracja nr 39 w sprawie jakości redakcyjnej prawa przyjęta w Traktacie z Amsterdamu to przykłady poprawiania prawa na poziomie UE.

W 2002 roku Komisja Europejska podjęła się realizacji programu naprawczego i podnoszącego jakość legislacji w UE pod nazwą „Lepsze stanowienie prawa” (ang. *better Legislation*)⁵. Proces poprawy otoczenia regulacyjnego wpisuje się praktycznie we wszystkie polityki wspólnotowe, a głównym wyzwaniem dla instytucji wspólnotowych jest zapewnienie, że prawodawstwo, które przyjmują, „czyni więcej dobra niż zła”.

Przez tworzenie prawa w UE należy rozumieć zarówno projektowanie nowych traktatów, jak i zmiany w już istniejących traktatach

⁵ Opis programu poprawy legislacji UE (Lepsze stanowienie prawa) znajduje się na stronie www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_pl.pdf.

kształtujących UE. Należy pamiętać, że źródła prawa UE mogą powstać przez stanowienie, umowy, uznanie oraz precedens prawotwórczy⁶.

Na prawo UE składa się prawo pierwotne o charakterze traktatowym, tj. traktaty założycielskie (umowy międzynarodowe), do których państwa mogą przystąpić, zawierając traktaty akcesyjne, i które mogą być zmieniane (rewidowane) przez traktaty rewizyjne, oraz system prawa pochodnego (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), stanowionego na podstawie kompetencji zawartych w prawie pierwotnym. Rozważania dotyczące tworzenia prawa UE i jego poprawy odnoszą się do dwóch pierwszych form tworzenia prawa, tj. umowy w odniesieniu do prawa pierwotnego oraz stanowienia w doniesieniu do prawa pochodnego.

Program „Lepsze stanowienie prawa” objął działania, takie jak:

- wprowadzenie systemu oceny wpływu i poprawę konstrukcji najważniejszych wniosków legislacyjnych Komisji;
- wdrożenie programu uproszczenia obowiązującego prawa (w efekcie m.in. wycofano wiele dyrektyw regulujących szczegółowo jakość sprzedawanych owoców i warzyw, m.in. słynną dyrektywę dotyczącą krzywizny ogórków);
- testy wniosków aktów prawodawczych Komisji Europejskiej rozpatrywanych przez Radę i Parlament Europejski (pod kątem ewentualnej nadregulacji czy zbyteczności i w efekcie ich wycofania z agend);
- szerokie konsultacje z różnymi środowiskami społecznymi i podejmowanie działań alternatywnych wobec wiążącej legislacji⁷.

Z programem poprawy prawa w Unii związany jest kolejny program, dotyczący dobrego rządzenia. Problem dobrego prawa stał się

⁶ Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 604.

⁷ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_pl.htm.

centralnym zagadnieniem w Białej Księdze o europejskim zarządzaniu z 2 lipca 2001 roku⁸.

Struktury powołane w Unii Europejskiej dla poprawy jakości prawa

Jednym z działań na rzecz lepszego stanowienia prawa jest powołanie rozmaitych struktur organizacyjnych na różnych poziomach instytucji wspólnotowych. Z końcowego raportu Grupy Doradczej Wysokiego Szczebla (tzw. Grupa Mandelkern) w sprawie jakości regulacji prawnych⁹, wynika, że kwestia właściwych struktur ma podstawowe znaczenie dla sukcesu programu.

Przedstawienie wszystkich struktur zaangażowanych w poprawę otoczenia regulacyjnego na poziomie wspólnotowym jest trudne i zajęłoby wiele miejsca. Trudność wynika z częstego braku informacji na ich temat, a obszerność zagadnienia jest efektem ich wielości.

Najważniejsze struktury wspólnotowe działające na rzecz lepszego stanowienia prawa mają charakter międzyinstytucjonalny i międzyrządowy, a ponadto istnieją w ramach trzech prawodawczych instytucji wspólnotowych (Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego).

Z racji traktatowych kompetencji oraz posiadanych zasobów kadrowych struktury w ramach Komisji Europejskiej odgrywają kierowniczą rolę w polityce lepszego stanowienia prawa. Nie należy jednak zapominać, że lepsze stanowienia prawa nie może być osiągnięte

⁸ Szerzej na temat Księgi N. Gach-Violleau, S. Koczur, *Good Governance. Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, w: *Unia Europejska w dobie reform*, C. Mik (red.), Toruń 2004, s. 375 i n. oraz M. Szwarz, *Biała Księga o Europejskim Rządzeniu – jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej*, w: *Unia Europejska...*, s. 401–413.

⁹ www.ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf.

jedynie przez działania na poziomie unijnym. Także państwa członkowskie pełnią ważną funkcję. Organy państwa (administracji rządowej i samorządowej, parlament, przede wszystkim zaś sądy) stosują oraz transponują prawo UE do wewnętrznych, krajowych porządków prawnych¹⁰.

Zasadnicze znaczenie ma prawidłowa współpraca między instytucjami. Komisja Europejska, Rada Europejska oraz Parlament Europejski wspólnie powołały Grupę Techniczną na wysokim szczeblu ds. współpracy międzyinstytucjonalnej, składającą się z przedstawicieli tych trzech instytucji. Zadaniem Grupy jest monitorowanie wdrażania Międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie lepszego stanowienia prawa¹¹.

Kolejnymi ważnymi strukturami są Międzyinstytucjonalna Grupa Koordynacyjna zajmująca się programami prac instytucji wspólnotowych oraz Sieć Służb Prawnych istniejąca między wymienionymi instytucjami, która ponosi szczególną odpowiedzialność w zakresie monitorowania Porozumień Międzyinstytucjonalnych w sprawie jakości prawodawstwa wspólnotowego, ujednolicania oraz przekształcania prawodawstwa wspólnotowego.

Wreszcie, współpraca międzyinstytucjonalna nie mogłaby właściwie funkcjonować bez politycznego wsparcia na wysokim szczeblu ze strony tzw. Potrójnej Prezydencji¹², która zajmuje się wszelkimi kwestiami politycznymi istotnymi dla instytucji wspólnotowych, włącznie z kwestiami w zakresie lepszego stanowienia prawa.

Oprócz struktur unijnych pojawiają się struktury międzyrządowe, które promują koncepcję lepszego stanowienia prawa na poziomie wspólnotowym oraz krajowym, ponieważ zagadnienia w tym obsza-

¹⁰ Szerzej o strukturach por. K. Gawlik, *Struktury wspólnotowe poświęcone lepszemu stanowieniu prawa*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 2009, nr 1.

¹¹ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_321/c_32120031231en00010005.pdf, punkt 37.

¹² Trzy państwa przewodniczące kolejno w UE to obecnie Czechy, Szwecja i Hiszpania.

rze są aktualne we wszystkich państwach członkowskich. Jest to sieć UE ds. Administracji Publicznej, która stanowi nieformalne forum współpracy w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego na poziomie międzyrządowym.

Kolejna to grupa krajowych ekspertów wysokiego szczebla w dziedzinie uregulowań prawnych, powołana do życia decyzją Komisji Europejskiej z 2006 roku¹³. Jej zadaniem jest udzielanie Komisji porad we wszelkich kwestiach związanych z polityką lepszych uregulowań prawnych.

Wymienione przykłady mają zaprezentować skalę zjawiska i jego instytucjonalny charakter. Instytucje wspólnotowe powołały tak liczne, skomplikowane struktury wewnętrzne w celu poprawy otoczenia regulacyjnego, że nie sposób opisać je w niniejszym opracowaniu. W ramach każdej instytucji nie tylko poziom rozwoju takich struktur jest różny, ale również bardzo zróżnicowane są ich nazwy (grupy robocze, grupy robocze ad hoc, rady, grupy na wysokim szczeblu, komisje, sieci). Niektóre z nich zajmują się prawie wyłącznie lepszym stanowaniem prawa, a dla niektórych poprawa otoczenia regulacyjnego jest jednym z wielu zadań. Niektóre struktury mają konkretną podstawę prawną, ponieważ zostały powołane decyzją, inne funkcjonują bez szczególnej podstawy prawnej.

Struktury są z pewnością potrzebne, aby zagwarantować przestrzeganie reguł stanowienia prawa. Zasadnicze pytanie sprowadza się jednak do tego, czy taka inflacja struktur nie podważa wiarygodności całego procesu lepszego stanowienia prawa¹⁴. Oczywiście, w obecności tak wielu struktur niezbędny jest wysoki poziom ich koordynacji. Jednakże im więcej będzie struktur, tym trudniej będzie skutecznie koordynować ich działania. Skutek może zatem okazać się odwrot-

¹³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_076/l_07620060315p100030005.pdf.

¹⁴ K. Gawlik, *Struktury wspólnotowe poświęcone lepszemu stanowieniu prawa*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2009, nr 1.

ny do zamierzonego. Dlatego możliwym rozwiązaniem byłoby lepsze wykorzystanie struktur już istniejących oraz uniknięcie dalszego ich mnożenia.

Aby struktury odnosiły sukces w zakresie lepszego i efektywniejszego opracowywania nowych uregulowań prawnych, niezbędne jest, po pierwsze, wsparcie polityczne ze strony każdej instytucji, a po drugie, odpowiednie kierownictwo na najwyższych szczeblach hierarchii w kierunku struktur na niższych szczeblach. Struktury powinny także posiadać konieczne środki budżetowe oraz odpowiednią kadre, aby mogły funkcjonować adekwatnie do potrzeb. Ponadto należy unikać powielania pracy różnych struktur. W tym celu instytucje wspólnotowe muszą ze sobą ściśle współpracować oraz wspólnie dążyć do usprawniania ich działań w zakresie lepszego stanowienia prawa.

Efekty podjętych działań

Prace Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, a także nowych struktur powołanych dla lepszego stanowienia prawa przyniosły pewne efekty, choć o rewolucji trudno mówić. Przykładowo:

- analiza przygotowywanego aktu pod kątem wpływu na transgraniczne zarządzanie prawami autorskimi w sektorze internetowych usług muzycznych spowodowała rezygnację z dyrektywy i podjęcie zamiast niej niewiążącego zalecenia;

- prowadzone konsultacje społeczne przed formalnym złożeniem wniosku prawodawczego mają pozytywny wpływ na jakość prawa. Owe konsultacje to nie tylko pytania ankietowe, ale także wcześniej wydawane zielone księgi, białe księgi, komunikaty, opinie podejmowane przez różnorodne fora (COSAC, Komitet Regionów, Europejskie Forum Zdrowotne), stałe grupy konsultacyjne. Przykładem efektów tak

prowadzonych konsultacji była zmiana przepisów w dyrektywie dotyczącej telewizji bez granic.

Komisja Europejska w ostatnich latach realizuje program przeglądu istniejącego prawa, aby wyłować akty nieaktualne, niejasne bądź sprzeczne ze sobą, zbyt skomplikowane, dublujące się, zbyt obciążające przedsiębiorców, zbyt drobiazgowo. Aktami poddanymi prześwietleniu są regulacje z takich dziedzin, jak motoryzacja, odpady, budownictwo, środki spożywcze, kosmetyki, farmaceutyki, usługi, bariery w funkcjonowaniu swobód rynku wewnętrznego.

O ile próba liberalizacji rynku usług się nie powiodła, o tyle np. dyrektywa nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie praw obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty Europejskiej jest przykładem udanej kodyfikacji. Oznacza ona w tym przypadku zebranie w jeden aktów regulujących obszar swobody przepływu pracowników oraz wszystkich zmian wprowadzanych do nich, co w rezultacie „odchudza” regulacje UE, czyniąc je czytelniejszymi i łatwiejszymi do egzekwowania. Kodyfikacja ta jest połączona z rewizją prawa (a więc także reformą), proces ten nazywany jest przekształceniem prawnym (ang. *recasting*). Innym przykładem jest jedna dyrektywa dotycząca kosmetyków, w której scalono 45 różnych aktów prawnych¹⁵.

Wspomniane alternatywne podejście do regulacji wiążących zaowocowało zmianą jakościową. Owe alternatywne regulacje polegają

¹⁵ Szerzej na temat kodyfikacji rozproszonych aktów prawnych por. raport Komisji Europejskiej z 2008 roku dostępny na http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2009_0015_de.pdf.

na powierzaniu zadań osiągnięcia celów traktatowych np. partnerom społecznym, organizacjom pozarządowym. Dotyczy to także tzw. samoregulacji – dobrowolnych umów zawieranych między organami w celu rozwiązywania określonych problemów.

Przykładem są dyrektywy dotyczące nowego podejścia. Można powiedzieć, że sprowadzają się one do normalizacji wymagań technicznych przez niezależne organy. Otóż w przypadku licznej grupy produktów przemysłowych i konsumpcyjnych oznaczenie „CE” świadczy, że dany produkt uzyskał certyfikat i może być wprowadzony do obrotu na rynku wewnętrznym. Prawo UE określa w tym wypadku jedynie ogólne wymagania procedur certyfikacji, której dokonują odpowiednie organy branżowe.

Podsumowując, w efekcie podjętych działań zaproponowano już usunięcie niemal 1300 aktów prawnych, czyli 7800 stron Dziennika Urzędowego, stanowiących około 10 proc. dorobku prawnego Wspólnoty. Wymaga to jednak jeszcze akceptacji Rady i Parlamentu Europejskiego. Tymczasem Komisja już zapowiada kolejne kroki, które pozwolą zaoszczędzić ponad 30 mld euro. „Tylko dzisiejszy wniosek w sprawie VAT oznacza oszczędności rzędu 18 mld euro”¹⁶.

* * *

Jakość prawa UE (zarówno pierwotnego, jak i pochodnego) zdecyduje o powodzeniu procesów integracyjnych. Kiedy zatem można mówić o dobrym prawie w kontekście UE? Kryteria oceny grupują się wokół skuteczności, sprawności i użyteczności regulacji, ocenianych stopniem realizacji założonych celów, w tym wypadku wyrażonych w Traktatach tworzących UE i Wspólnotę, ich kosztami i korzyściami, jakie przynoszą. Treść i jakość legislacji stanowi o spójności, kosztach

¹⁶ Dane za www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_pl.pdf.

i aksjologii prawa. Dlatego treść prawa powinna stanowić pierwsze odniesienie oceny jakości prawa.

UE rozwijała od lat 80. (w związku z budową rynku wewnętrznego) złożony aparat legislacyjny, na którym także obecnie opiera się rozwój gospodarczy i realizacja kompetencji Unii. Polityka poprawy otoczenia regulacyjnego ma na celu poprawę i uproszczenie istniejących uregulowań prawnych, lepsze opracowywanie nowych uregulowań oraz wzmocnienie przestrzegania i efektywności zasad zgodnie z zasadą proporcjonalności. Zadanie, choć szeroko komentowane, wyznaczone wielu instytucjom, zarówno krajowym, jak i unijnym, dalekie jest od ukończenia. Jak wykazano, pewne efekty na drodze ku „dobremu unijnemu prawu” zostały już osiągnięte.