



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 23. 10. 2018
COM(2018) 703 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE,
RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU
A VÝBORU REGIÓNOV**

Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politík EÚ

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Zásady subsidiarity a proporcionality: Posilnenie ich úloh v tvorbe politík EÚ

Chcem, aby sa naša Únia viac sústredila na veci, ktoré sú dôležité, a vychádzala pritom z práce, ktorú táto Komisia už odviedla. Nemali by sme sa miešať do každodenných životov európskych občanov regulovaním každého aspektu. Mali by sme zohrávať zásadnú úlohu v zásadných otázkach. Nemali by sme chrliť nové iniciatívy ani sa snažiť o čoraz väčšie kompetencie. Tam, kde to má zmysel, by sme kompetencie mali vrátiť členským štátom.

Správa predsedu Junckera o stave Únie z roku 2017.

1. ÚVOD

Táto Komisia sa sústreďuje na témy, ktoré sú dôležité. Svoje činnosti zakladá na podloženej tvorbe politík a lepšej právnej regulácii. Navrhla šťihly pracovný program, ktorý sa sústreďuje na desať priorít predsedu Junckera. Táto Komisia kladie dôraz na to, aby zohrávala zásadnú úlohu v zásadných otázkach a v ostatných konala s mierou.

Subsidiarita a proporcionalita sú kľúčové prvky programu lepšej právnej regulácie Komisie, ktorým sa potvrdzuje, ako Komisia vypracúva svoje návrhy politík. Táto Komisia sa osobitne zasadila za lepšiu reguláciu, ktorá sa tak stáva súčasťou DNA Komisie. Skúsenosti získané z minulosti a názory zainteresovaných strán a občianskej spoločnosti sa stali pevnou súčasťou procesu formovania politík pred navrhnutím nových právnych predpisov. Úsilie Komisie nedávno uznala OECD, ktorá v súčasnosti umiestnila Komisiu na najvyššiu priečku¹, pokiaľ ide o dobrú regulačnú prax. My sme však nezaspali na vavrínoch. Komisia skúma balík reforiem týkajúci sa celého cyklu politík, ktorý zaviedla v máji 2015. Cieľom reforiem bolo posilniť otvorenosť a transparentnosť v rozhodovacom procese EÚ, zvýšiť kvalitu nových právnych predpisov vďaka lepšiemu posúdeniu vplyvu týkajúcemu sa návrhov právnych predpisov a noviel a podporovať neustále a konzistentné preskúmavanie existujúcich právnych predpisov EÚ. Toto hodnotenie sa sústreďuje na doladenie a ďalšie zlepšenie našej politiky lepšej právnej regulácie vrátane zohľadnenia subsidiarity a proporcionality.

Prebieha paralelne s úvahami o budúcnosti Európy, ku ktorým Komisia predložila v marci 2017 bielu knihu. V nej predstavila päť scenárov, ako by mohla Európa vyzeráť v roku 2025, a spustila proces s viac ako 2 000 verejnými podujatiami, ktoré majú Európanom umožniť vyjadriť sa k budúcnosti ich Únie. Keď predseda Juncker spomínal túto diskusiu vo svojom prejave o stave Únie v roku 2017, uviedol svoju víziu demokratickejšej Únie založenej na slobode, rovnosti a zásadách právneho štátu. Na to, aby sa v tejto práci pokračovalo, zriadil predseda Juncker osobitnú skupinu pre subsidiaritu a proporcionalitu, ktorú poveril úlohou kriticky skúmať oblasti politiky a zaistiť, že Únia koná len tam, kde jej činnosť predstavuje pridanú hodnotu, a konkrétne podrobnejšie preskúmať scenár č. 4 – „Menej, ale efektívnejšie“², podľa ktorého by Únia

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.

² Scenár č. 4 bielej knihy nesie nadpis „Menej, ale efektívnejšie: EÚ27 sa zameria na vybrané oblasti politiky, v ktorých bude konať viac a rýchlejšie, zatiaľ čo v iných oblastiach bude konať menej.“; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_sk.

sústredila svoje obmedzené zdroje na menší počet činností, aby efektívnejšie konala v oblasti svojich priorít.

Komisia už pokročila pri hľadaní spôsobov, ako efektívnejšie dosahovať ciele politík Únie tým, že koná menej na úrovni Únie a viac na vnútroštátnej úrovni. Dnes sa viac ako 97 % opatrení štátnej pomoci vykonáva priamo na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni na základe jasne vymedzených kritérií bez toho, aby bolo potrebné predchádzajúce schválenie zo strany Komisie. Posilnenie postavenia vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže im od roku 2004 umožnilo prijať približne 85 % rozhodnutí v oblasti presadzovania antitrustových pravidiel. Navrhovaným zjednodušením spoločnej poľnohospodárskej politiky sa uznáva rôznorodosť miestnych podmienok v rámci Únie a vnútroštátnym orgánom sa vracia zodpovednosť za poskytovanie účinných a prispôbených riešení na podporu poľnohospodárstva a životného prostredia.

Vzhľadom na budúcnosť by sa tento prístup, ktorý sa vyvinul počas funkčného obdobia tejto Komisie, mal ešte viac zakotviť do činnosti Komisie. Mal by sa stať súčasťou prebiehajúceho procesu úvah o tom, v akom rozsahu má EÚ regulovať každodenné životy občanov. So zreteľom na tento cieľ sa v oznámení uvádza, ako by sa mala v rámci tvorby politík EÚ posilniť úloha zásad subsidiarity a proporcionality. Konkrétne sa ním uvádza do pohybu nadviazanie Komisie na odporúčania osobitnej skupiny, ako aj prostriedky poukazujúce na to, kde by mali konať iné subjekty. Komisia má v úmysle doladiť podrobnosti v rámci hodnotení lepšej regulácie v prvom polroku 2019 po vypočutí názorov všetkých strán, ktoré majú záujem na lepšej právnej regulácii.

2. VÝZNAM SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Zásada subsidiarity súvisí so samotnou podstatou činnosti Únie. Podľa zmlúv preniesli členské štáty určité právomoci na Úniu a zásada subsidiarity upravuje, ako sa tieto právomoci používajú. Únia môže v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, konať len vtedy, ak sledované ciele nemôžu uspokojivo dosiahnuť jednotlivé členské štáty, či už na ústrednej, regionálnej alebo miestnej úrovni, ale z dôvodu rozsahu alebo účinkov plánovaného opatrenia ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.

Kontrola dodržiavania tejto zásady je v podstate politickou otázkou zverenou politickým inštitúciám EÚ a národným parlamentom. Toto mal na mysli predseda Juncker, keď vo svojich politických usmerneniach³ zdôraznil význam posilnenia interakcie s národnými parlamentmi ako spôsobu priblíženia Únie občanom. Protokolmi č. 1 a 2. sa stanovuje úloha národných parlamentov v Únii a dáva sa im právomoc kontrolovať subsidiaritu⁴. Konkrétne sa návrh legislatívneho aktu predložený Komisiou musí zaslať národným parlamentom, ktoré potom majú osem týždňov na predloženie odôvodneného stanoviska, a každý národný parlament má dva hlasy. Ak ich hlasy prekročia určitú hranicu⁵, Komisia musí svoj návrh zrevidovať a odôvodniť, ak na ňom trvá, zmení ho

³ Politické usmernenia pre budúcu Európsku komisiu, Jean-Claude Juncker, kandidát na funkciu predsedu Európskej komisie, Štrasburg 15. júla 2014.

⁴ Pozri článok 12 ZEÚ, Protokoly č. 1 a 2 k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o fungovaní Európskej únie.

⁵ „Žltá karta“ zodpovedá jednej tretine všetkých hlasov alebo jednej štvrtine v oblasti spravodlivosti, bezpečnosti a spravodlivosti (článok 76 ZFEÚ). „Oranžová karta“ zodpovedá jednoduchej väčšine hlasov.

alebo ho väzme späť, musí to odôvodniť. Hoci v prípade návrhov podliehajúcich riadnemu legislatívnemu postupu stačí národným parlamentom jednoduchá väčšina, Komisia musí odôvodniť, prečo trvá na svojom návrhu (ak ho nevezme späť ani nezmení), a Európsky parlament a Rada musia posúdiť, či je v súlade so zásadou subsidiarity. Ak jednoduchá väčšina poslancov Európskeho parlamentu alebo 55 % členov Rady rozhodne, že návrh je v rozpore so zásadou subsidiarity, návrh sa ďalej neposudzuje. Súdny dvor vyhovie žalobám, ktoré podajú členské štáty (alebo ktoré oznámia v mene svojich národných parlamentov) alebo Výbor regiónov, ak má právo byť konzultovaný podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a ktorými sa namieta porušenie zásady subsidiarity.

V praxi je subsidiarita o identifikácii najlepšej úrovne správy, na ktorej sa majú tvoriť a vykonávať politiky. Únia by to mala robiť len vtedy, keď je to potrebné a ak to má jednoznačné prínosy oproti opatreniam prijatým na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Potenciál pridanej hodnoty opatrenia EÚ a náklady pre EÚ spojené s nečinnosťou na európskej úrovni sú úzko prepojené koncepcie⁶. Politické posúdenie, či možno konkrétny politický nástroj EÚ považovať za pridanú hodnotu, sa môže časom zmeniť v závislosti o momentálnych politických priorit.

Subsidiarita sa často označuje ako voľba medzi činnosťou EÚ alebo žiadnou činnosťou, čo nie je správne. Subsidiarita znamená nechať priestor pre najvhodnejšiu úroveň správy, aby prevzala zodpovednosť a konala. Členské štáty majú tiež možnosť konať, keď nekoná Únia, a pri určitej politike môže vzniknúť potreba, aby sa konalo na všetkých úrovniach správy. Vo všeobecnosti sa posúdenie Komisie zaoberá európskou dimenziou problémov a vplyvov každej novej iniciatívy.

Zásada proporcionality si vyžaduje, aby obsah a forma opatrenia Únie neprekračovali rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov⁷. V protokole č. 2 sa stanovujú podrobnejšie požiadavky pre návrhy právnych predpisov⁸. Akékoľvek finančné alebo administratívne zaťaženie Únie, ústredných vlád, regionálnych alebo miestnych orgánov a občanov sa musí držať na čo najnižšej úrovni, primeranej sledovanému cieľu. Pre Komisiu to znamená dosiahnuť ciele našich ambiciózných cieľov čo najjednoduchším, najmenej nákladným spôsobom a s čo najmenšou byrokraciou. Je to o opatrnom vyvážení intenzity navrhovaného opatrenia a sledovaného cieľa. Proporcionality je základným kameňom politiky lepšej právnej regulácie a programu regulačnej vhodnosti Komisie. Konečným rozhodcom vo veciach proporcionality je Súdny dvor, ktorý môže zrušiť akty, o ktorých sa domnieva, že nimi bola porušená zásada proporcionality.

Vzhľadom na to, aké dôležité je správne uplatňovať obe zásady⁹, a vzhľadom na úzke vzťahy Komisie s národnými parlamentmi uverejňuje Komisia výročnú správu o oboch týchto otázkach. Výročná správa za rok 2017 o vzťahoch medzi Európskou komisiou

⁶ Pozri napríklad „Mapping the cost of non-Europe 2014-2019“ (Mapovanie nákladov spojených s nečinnosťou na európskej úrovni); [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239).

⁷ Článok 5 Zmluvy o Európskej únii.

⁸ Článok 5 protokolu č. 2.

⁹ V článku 9 protokolu č. 2 sa vyžaduje, aby Komisia predložila každý rok správu o uplatňovaní článku 5 Zmluvy o Európskej únii.

a národnými parlamentmi a výročná správa za rok 2017 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality sú pripojené k tomuto oznámeniu.

3. SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA: KĽÚČOVÉ PRVKY LEPŠEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY

Subsidiarita a proporcionalita sú kľúčovými prvkami prístupu Komisie k lepšej právnej úprave, ktorý sa zakladá na troch hlavných procesoch: hodnotení, posúdení vplyvu a konzultáciách so zainteresovanými stranami. Táto Komisia investovala značné zdroje do zlepšenia tohto prístupu. Tieto zmeny tiež značne zlepšili posudzovanie subsidiarity a proporcionality:

- Komisia zvýšila transparentnosť a legitimitu svojej práce a zodpovednosť za ňu. Webová stránka „Podieľajte sa na tvorbe právnych predpisov“ umožňuje zainteresovaným stranám plnohodnotnú účasť na práci Komisie v rámci cyklu politík¹⁰ od spätnej väzby na prvotné idey po pripomienky k návrhom prijatým Komisiou a k návrhom delegovaných a vykonávacích aktov.
- Hlavné iniciatívy sú sprevádzané verejnými konzultáciami, pričom najdôležitejšie budú dostupné vo všetkých úradných jazykoch.
- Komisia vypracovala v máji 2015 úplne prvé integrované usmernenia o lepšej právnej regulácii a v roku 2017 ukončila ich rozsiahlu aktualizáciu. Týmto usmerneniami a súborom nástrojov sa riadi práca zamestnancov Komisie počas celého cyklu politík¹¹ a vynovili sa nimi usmernenia týkajúce sa posudzovania subsidiarity a proporcionality. Zverejnili sa s cieľom uľahčiť účasť Európskeho parlamentu, Rady a iných zainteresovaných strán na procese tvorby politík Únie.
- Bol zriadený výbor pre kontrolu regulácie¹², pričom traja z jeho členov sú z prostredia mimo európskych inštitúcií. Tento nezávislý výbor kontroluje kvalitu posúdení vplyvu a vybraných hodnotení existujúcich právnych predpisov a zverejňuje všetky svoje stanoviská. V zásade sa vyžaduje kladné stanovisko výboru k posúdeniu vplyvu. V opačnom prípade musí Komisia verejne vysvetliť, prečo sa rozhodla pokračovať. Najčastejšími dôvodmi záporných stanovísk sú nedostatky v analýze subsidiarity a proporcionality¹³.
- Experti v rámci platformy REFIT¹⁴ pomáhajú Komisii pri hľadaní riešení, ako zjednodušiť existujúce právne predpisy. Platforma prijala za pomoci zástupu Výboru regiónov viac ako 80 stanovísk.

¹⁰ „Podieľajte sa na tvorbe právnych predpisov“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sk

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sk.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_sk.

¹³ Pozri s. 20 výročnej správy výboru pre kontrolu regulácie za rok 2017; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en.

¹⁴ Platforma, zriadená v roku 2015, podporuje zjednodušenie práva EÚ a zníženie zbytočného regulačného zaťaženia v prospech občianskej spoločnosti, podnikov a orgánov verejnej moci. Na základe podnetov zainteresovaných strán vydáva odporúčania pre Komisiu. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_sk.

- Európsky parlament, Rada a Komisia podpísali v apríli 2016 novú Medziinštitucionálnu dohodu o lepšej tvorbe práva¹⁵. Táto dohoda sa vzťahuje na všetky aspekty lepšej právnej regulácie vrátane subsidiarity a proporcionality, transparentnosti legislatívneho postupu, používania delegovaných aktov a ročných a viacročných programov politických priorít.

Uplatňovanie týchto nástrojov lepšej právnej regulácie prispelo k proporcionálnejším legislatívnym návrhom¹⁶. Dôležité je aj účinné uplatňovanie práva EÚ, aby sa očakávané prínosy dostavili v praxi. Posudzovanie vplyvu a hodnotenie pomáhajú zaistiť účinné vykonávanie. Dopĺňa ich strategickjší prístup¹⁷ k vykonávaniu a presadzovaniu práva EÚ vrátane pomoci členským štátom pri správnom vykonávaní práva EÚ a zamerania postupov v prípade nesplnenia povinnosti na systematické problémy, keď môže byť opatrenie Komisie na presadzovanie skutočným prínosom.

Komisia v súčasnosti skúma, ako táto politika lepšej právnej regulácie funguje a aktívne vyhľadáva názory všetkých zainteresovaných strán¹⁸. Cieľom hodnotenia je identifikovať, či a ako možno naše nástroje lepšej právnej regulácie používať účinnejšie a efektívnejšie, a to vrátane posilnenia úlohy subsidiarity a proporcionality v tvorbe našich politík.

Správa osobitnej skupiny pre subsidiaritu, proporcionality a scenár „Menej, ale efektívnejšie“

Osobitná skupina bola zložená z členov Výboru regiónov a národných parlamentov. Skúmala úlohu subsidiarity a proporcionality v činnosti inštitúcií, úlohu miestnych a regionálnych orgánov v tvorbe politík EÚ a otázku, či by bolo možné zodpovednosť za oblasti politík alebo právomoci ponechať alebo vrátiť členským štátom. Za niečo viac ako polroka osobitná skupina vypracovala komplexnú a cieleňú odpoveď na tieto otázky vychádzajúc pritom z príspevkov mnohých zainteresovaných strán.¹⁹

Správa osobitnej skupiny obsahuje deväť odporúčaní s viacerými opatreniami, ktoré by mali pomôcť pri ich vykonávaní. Týkajú sa postupov prípravy politík Komisie, úlohy národných parlamentov pri kontrole návrhov Komisie a legislatívneho postupu.

Toto sú jej kľúčové zistenia:

- Na tvorbu lepších právnych predpisov je potrebný nový spôsob práce, ktorý by bol založený na spoločnom chápaní subsidiarity a proporcionality počas celého cyklu politík.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>.

¹⁶ Pozri napríklad rámček 1 oznámenia COM(2017) 651 final; *Dokončenie programu lepšej právnej regulácie: lepšie riešenia v záujme lepších výsledkov*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva; z 21. 12. 2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_sk#report.

- Je potrebná „aktívnejšia subsidiarita“²⁰, v rámci ktorej budú mať miestne a regionálne orgány a národné parlamenty silnejší hlas a ktorá bude podporovať spoluzodpovednosť za to, čo robí Únia.
- Únia by mala využívať svoje zdroje efektívnejšie a stanoviť priority svojich činností, ale neexistujú dôvody, aby sa delegovali právomoci vyplývajúce zo zmluvy alebo celé oblasti politik späť na členské štáty.

Odporúčania osobitnej skupiny sú stanovené v prílohe k tomuto oznámeniu. Mnohé odporúčania sa týkajú uplatňovania lepšej právnej regulácie v praxi. Komisia súhlasí s analýzou potreby posilniť uplatňovanie zásad subsidiarity a proporcionality v tvorbe politik EÚ v rámci širšieho programu lepšej právnej regulácie, ktorú predložila osobitná skupina. Je dôležité, aby sa 41 komôr národných parlamentov, 74 regionálnych zákonodarných zhromaždení, 280 regiónov a 80 000 miestnych orgánov, ktoré sú v prvej línii vykonávania právnych predpisov EÚ, v plnej miere zapájali do politického procesu. Aktívna subsidiarita a nové spôsoby spolupráce s týmito subjektmi napomôžu uskutočňovať politiky, ktoré budú fungovať, a zároveň posilnia pochopenie a spoluzodpovednosť za to, čo robí Únia.

4. OPATRENIA NA POSILNENIE ÚLOHY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Komisia náležite zvážila správu osobitnej skupiny a zdôrazňuje nasledujúce oblasti, v ktorých je potrebné konať.

4.1. Podpora spoločného chápania subsidiarity a proporcionality

Hoci všetci aktéri tvorby politik EÚ musia dodržiavať zásady subsidiarity a proporcionality, neexistuje spoločné vymedzenie, o ktoré by sa mohla opierať práca jednotlivých inštitúcií. Protokol č. 2 o subsidiarite a proporcionalite pripojený k zmluvám už neobsahuje ilustračné kritériá, ktoré boli kedysi súčasťou podobného protokolu pripojeného k Amsterdamskej zmluve.

Komisia uverejnila vôbec prvé integrované usmernenia o tom, ako bude uplatňovať lepšiu právnu reguláciu, v máji 2015. Tieto usmernenia sa vzťahujú na celý cyklus politik vrátane posudzovania subsidiarity a proporcionality²¹. Zahŕňajú už kritériá, ktoré boli kedysi v Amsterdamskej zmluve. Osobitná skupina sa vyslovila za nástroj na posudzovanie subsidiarity a proporcionality a predkladanie výsledkov štruktúrovaným spôsobom („mriežka“)²². Nástroj je pripojený k tomuto oznámeniu. Komisia v súčasnosti nepredkladá výsledky svojho posúdenia vo forme mriežky, ale má v úmysle začleniť mriežku v budúcnosti do svojich usmernení pre lepšiu právnu reguláciu a používať ju ako súčasť posúdenia vplyvu, hodnotení a dôvodových správ k svojim legislatívnym návrhom. Tieto návrhy sa na začiatku každého legislatívneho postupu zasielajú

²⁰ Osobitná skupina použila výraz „aktívna subsidiarita“ na označenie lepšieho zapojenia všetkých zainteresovaných strán a miestnych a regionálnych orgánov počas celého cyklu politik. Pozri strany 8 – 9 správy osobitnej skupiny.

²¹ Pozri nástroj č. 5 právny základ, subsidiarita a proporcionalita: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en.

²² „Mriežka“ obsahuje viaceré otázky a témy, ktoré usmerňujú analýzu subsidiarity a proporcionality. Komisia by ju používala vyváženým spôsobom ako súčasť svojho programu lepšej právnej regulácie vychádzajúceho z potreby vykonávať analýzy, ktoré sú primerané danému konkrétnemu návrhu.

Európskemu parlamentu, Rade, národným parlamentom a (v relevantných prípadoch) poradným výborom.

Komisia poznamenáva, že tak Európsky parlament, ako aj Rada uznávajú význam subsidiarity vo svojich rokovacích poriadkoch a že obe inštitúcie sú odhodlané úplne zohľadniť počas legislatívneho postupu posúdenie vplyvu Komisie²³. Celý prínos mriežky posudzovania sa využije naplno, len ak ju budú používať všetci aktéri rozhodovacieho procesu. Je teraz na Európskom parlamente a Rade, aby sa rozhodli, či by sa mal v legislatívnom postupe poskytnúť priestor na dodatočné, konkrétne a systematické zváženie otázok subsidiarity a proporcionality. Spoluzákonodarcovia konkrétne často prijímajú návrhom Komisie zásadné pozmeňujúce návrhy, ale vplyv týchto pozmeňujúcich návrhov a hľadisko subsidiarity a proporcionality sa posudzujú len zriedka. Komisia vyzýva spoluzákonodarcov, aby účinnejšie uplatňovali svoj záväzok vypracúvať posúdenia k svojim zásadným pozmeňujúcim návrhom²⁴. Komisia sa tiež domnieva, že národné parlamenty by mali používať uvedenú mriežku, podľa potreby prispôsobenú na ich účely. Komisia je presvedčená, že vďaka tomu získajú ich odôvodnené stanoviská väčší vplyv, ale nezabráni im to vysloviť vo svojich stanoviskách ďalšie obavy, ktoré nesúvisia so subsidiaritou a proporcionalitou.

Komisia sa domnieva, že v mnohých prípadoch existuje priestor na to, aby každý členský štát počas legislatívneho postupu lepšie zohľadnil stanoviská národných a regionálnych parlamentov a miestnych a regionálnych orgánov. Uvedené úrovne správy sú najbližšie k skutočnému vykonávaniu právnych predpisov a môžu sa podeliť o množstvo skúseností. Hoci je na spoluzákonodarcoch rozhodnúť, či je vhodné zapojiť zástupcov miestnych a regionálnych orgánov do legislatívneho postupu, Komisia sa domnieva, že zvýšenie transparentnosti legislatívneho postupu by prispelo k lepšej informovanosti a intenzívnejšiemu zapojeniu miestnych a regionálnych orgánov a verejnosti vo všeobecnosti. Komisia podporuje prebiehajúce úsilie o zvýšenie transparentnosti a prístupnosti legislatívneho postupu prostredníctvom vylepšenia EUR-Lexu²⁵ a na základe Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva (napríklad spoločná legislatívna databáza). Nadviazanie na nedávnu judikatúru Súdneho dvora²⁶ a zistenia ombudsmana o transparentnosti dialógov zlepšia transparentnosť a pomôžu všetkým zainteresovaným stranám zúčastňovať sa na demokratickom rozhodovacom procese. Komisia je pripravená konštruktívne sa podieľať na tejto práci.

Komisia bude v rámci plnenia svojho záväzku vyplývajúceho z Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva v každom prípade naďalej spoluzákonodarcov

²³ Bod 14 Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva; Ú. v. EÚ L 123, 16.4.2016, s. 1 – 14. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.SLK.

²⁴ Bod 15 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.

²⁵ EUR-Lex je webové sídlo, ktoré umožňuje ľahký prístup k právu EÚ. Je dostupné v 24 jazykoch a obsahuje zmluvy, právne predpisy, medzinárodné dohody, prípravné akty, legislatívne postupy, judikatúru, parlamentné otázky a mnohé ďalšie druhy dokumentov; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ Vec T-540/15 *De Capitani/Parlament*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>.

upovedomovať o spätnej väzbe, ktorú dostáva k svojim návrhom, a to aj od miestnych a regionálnych orgánov.

Komisia má v úmysle:

- začleniť mriežku pre posudzovanie subsidiarity a proporcionality do svojich usmernení pre lepšiu právnu reguláciu a používať ju na predkladanie svojich zistení v posúdeniach vplyvu, hodnoteniach a dôvodových správach,
- používať mriežku ako usmernenie vo svojej komunikácii s národnými parlamentmi,
- viac zviditeľniť spätnú väzbu, ktorú k svojim návrhom dostáva od miestnych a regionálnych orgánov, u Európskeho parlamentu a Rady v každom legislatívnom postupe.

4.2. Umožnenie efektívnejšieho výkonu kontroly národným parlamentom

Národné parlamenty majú právo vyjadriť obavy v súvislosti so subsidiaritou počas ôsmich týždňov od doručenia návrhu Komisie²⁷. Komisia už pri výpočte osemtyždňovej lehoty vynecháva august. Komisia sa domnieva, že obdobie Vianoc a Nového roka by sa malo tiež vynechať, ale nemôže o tom rozhodnúť jednostranne, pretože akékoľvek predĺženie lehoty má vplyv na prácu Európskeho parlamentu a Rady. Komisia vyzýva spoluzákodarcov, aby sa k tomu názoru vyjadrili, aby sa mohlo želaniu národných parlamentov vyhovieť pragmatickým spôsobom, ktorý nebude mať vplyv na príslušné ustanovenia zmluvy.

Komisia vo svojej výročnej správe o subsidiarite a proporcionalite prezentuje legislatívne návrhy, ku ktorým dostala najviac odôvodnených stanovísk. Komisia však súhlasí s osobitnou skupinou, že by sa mali viac zviditeľniť stanoviská národných parlamentov. Komisia má v úmysle vypracovať súhrnnú odpoveď na podobné obavy značného počtu národných parlamentov aj v prípadoch, keď sa nedosiahne prah pre „žltú kartu“. Stanoviská národných parlamentov so zákonodarnou právomocou zaslané priamo Komisii by sa tiež mohli zohľadniť bez toho, aby bola dotknutá hlavná úloha národných parlamentov vo fungovaní mechanizmu kontroly subsidiarity. Súhrnná odpoveď by obsahovala stanovisko Komisie k položeným otázkam a čo najskôr by sa zaslala Európskemu parlamentu a Rade v záujme zabránenia prietahom v legislatívnom postupe.

Komisia nabáda národné parlamenty, aby konzultovali s regionálnymi parlamentmi a spolupracovali v otázkach EÚ. Môže to napomôcť väčšej viditeľnosti obáv regionálnych parlamentov a zlepšiť posudzovanie otázok súvisiacich so subsidiaritou, ale Komisia uznáva, že takáto spolupráca je v plnej miere záležitosťou dotknutých parlamentov.

Komisia má v úmysle:

- nadalej nezapočítavať august pri stanovovaní 8-týždňovej lehoty na predloženie stanovísk národných parlamentov,
- s Európskym parlamentom a Radou preskúmať, či by bolo možné nezapočítavať obdobie Vianoc a Nového roka, ako opakovane žiadali národné parlamenty,

²⁷ Protokol č. 2 pripojený k zmluvám; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>.

- **viac zviditeľniť vo výročnej správe o subsidiarite a proporcionalite odôvodnené stanoviská národných parlamentov poskytovaním súhrnných odpovedí v relevantných prípadoch a zameraním sa na ich obavy, ako aj identifikovaním návrhov, ku ktorým bolo zaslaných najviac pripomienok.**

4.3. Aktívnejšie zapájanie miestnych a regionálnych orgánov

Táto Komisia popri svojom proaktívnom zapájaní sociálno-ekonomických partnerov do vypracúvania a vykonávania právnych predpisov v oblastiach sociálnej a regionálnej politiky otvorila svoje procesy tvorby politik aj subjektom zvonku. Komisia už aktívne konzultuje so sociálnymi partnermi vrátane dvojfázovej konzultácie v oblasti sociálnej politiky založenej na zmluvách. Pri spustení každej novej iniciatívy sa uverejňujú plány, v ktorých sa vysvetľujú zámery Komisie. Nabáda sa v nich k podávaniu spätnej väzby a všetkým zainteresovaným stranám sa umožňuje pripraviť sa na rôzne konzultačné aktivity, ktoré nasledujú. V súčasnosti sprevádzajú verejné konzultácie každú väčšiu iniciatívu a dotazníky zahrnuté do ročného pracovného programu sa prekládajú do všetkých úradných jazykov. Návrhy delegovaných aktov a vykonávacích aktov sa pred finalizáciou tiež zverejňujú online. Komisia tiež zasiela spoluzákonodarcom spätnú väzbu, ktorú na začiatku legislatívneho postupu dostáva od všetkých zainteresovaných strán (vrátane miestnych a regionálnych orgánov) k svojim návrhom²⁸.

Napriek tomuto pokroku hlas miestnych a regionálnych orgánov v raných fázach tvorby politik často nepočuť. Miestne a regionálne orgány a regionálne zhromaždenia sa líšia od ostatných zainteresovaných strán, pretože sú v prvej línii vykonávania práva Únie. Preto je potrebné vynaložiť väčšie úsilie, aby zaistilo, že ich skúsenosti a názory sa v procese tvorby politik lepšie zohľadnia. V súvislosti s prebiehajúcim hodnotením lepšej regulácie Komisia preskúma, ako zrevidovať svoje dotazníky, aby sa dal priestor témam, ktoré sú relevantné pre miestne a regionálne orgány. Komisia tiež zlepši spôsob, akým podáva správy o stanoviskách miestnych a regionálnych orgánov vo svojich posúdeniach vplyvu, hodnoteniach a dôvodových správach. Komisia nabáda miestne a regionálne orgány, aby sa zaregistrovali na webovom portáli Komisie²⁹, na ktorom môžu všetky zainteresované strany prispievať k tvorbe politik. Dôležité iniciatívy bude tiež propagovať na sociálnych médiách, ale organizácie zastupujúce miestne a regionálne orgány by mali zvážiť, ako môžu podporiť zapojenie miestnych a regionálnych orgánov.

Komisia má v úmysle:

- **zmeniť svoje usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu s cieľom zvýrazniť, že je dôležité zachytiť stanoviská a skúsenosti miestnych a regionálnych orgánov,**
- **revidovať svoje dotazníky pre verejné konzultácie, aby obsahovali otázky o témach, ktoré sú relevantné pre miestne a regionálne orgány vrátane regionálnych zhromaždení,**

²⁸ Podľa bodu 33 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sk.

4.4. Zlepšenie posudzovania a prezentácia relevantných vplyvov

Právne predpisy Únie majú mimoriadne významný vplyv na miestnej a regionálnej úrovni a na orgány verejnej moci. Komisia vypracovala metodológie pre posudzovanie územného vplyvu³⁰, ktoré boli od roku 2016 otestované na viacerých legislatívnych návrhoch. Komisia k nim pristupuje tak, že posudzuje tieto vplyvy, keď sú relevantné pre rozhodovací proces a je primerané ich posúdiť (napríklad ak medzi regiónmi existujú veľké rozdiely). Komisia má v úmysle priradiť väčší význam tejto otázke vo svojich usmerneniach pre zamestnancov a – ako sa už uviedlo – jasnejšie prezentovať svoje posúdenia subsidiarity (vrátane pridanej hodnoty EÚ) a proporcionality vo svojich posúdeniach vplyvu, hodnoteniach a dôvodových správach. Nie vždy je však zrejmé, že sa takéto účinky dostavia a ani nemusia existovať nespracované údaje, ktoré by umožnili podrobné posúdenie. Aktívnejšie zapojenie miestnych a regionálnych orgánov do procesu konzultácií je dôležitým prvkom pre zvýšenie kvality posúdení územného vplyvu.

Komisia má v úmysle:

- **zmeniť svoje usmernenia pre lepšiu právnu reguláciu s cieľom zvýrazniť, že je dôležité skúmať a hodnotiť územné vplyvy,**
- **jasnejšie vo svojich posúdeniach vplyvu, hodnoteniach a dôvodových správach prezentovať svoje posúdenie subsidiarity, proporcionality a informácie o tom, kto (a ako) je dotknutý.**

4.5. Hodnotenie existujúcich právnych predpisov z pohľadu subsidiarity

Úlohou Programu regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT) Komisie je zaistiť, aby boli právne predpisy Únie vhodné na dané účely a v prípade potreby ich zjednodušiť bez toho, aby sa oslabili sledované ciele³¹. Pri tejto úlohe pomáha Komisii platforma REFIT. Komisia pokračuje v päťročnom priebežnom pláne všetkých hodnotení existujúcich právnych predpisov, pričom každý z nich sa hodnotí z hľadiska pretrvávajúcej relevantnosti, hospodárskej efektívnosti, potenciálu zjednodušenia a pridanej hodnoty EÚ právnych predpisov. Najdôležitejšie hodnotenia sa pripájajú k ročnému pracovnému programu Komisie.

Platforma bude pokračovať vo svojej práci do konca funkčného obdobia tejto Komisie. Vypočujeme stanoviská členov platformy a starostlivo posúdime výsledok konzultácie so zainteresovanými stranami k otázke lepšej právnej regulácie, ktorú sme spustili. Sme však presvedčení, že už teraz existuje dostatok dôkazov na preformovanie platformy, aby mohla cielenejšie riešiť otázky, ktoré predložila osobitná skupina. Napríklad rozšírenie záberu platformy, aby sa okrem svojho bežného predmetu – zjednodušenia – zaoberala subsidiaritou, proporcionalitou, hustotou právnych predpisov³² a úlohou miestnych

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en.

³¹ COM(2017) 651 final; Dokončenie programu lepšej právnej regulácie: lepšie riešenia v záujme lepších výsledkov; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.

³² V prípade právnych predpisov súvisí „hustota“ s podrobnými technickými normami schválenými zákonodarcom, ktorými sa upravuje, ako sa majú tieto ciele dosiahnuť, čo môže mať vplyv na mieru diskrečnej právomoci vnútroštátnych, regionálnych a miestnych orgánov pri vykonávaní právneho predpisu (pozri dokument profesora Dougana predstavený na zasadnutí osobitnej skupiny, ktoré

a regionálnych orgánov pri vykonávaní práva EÚ. Domnievame sa, že bude potrebné zmeniť aj zloženie, aby boli viac zastúpené miestne a regionálne orgány, napríklad namiesto expertov z členských štátov. Mali by sa tiež zväziť silnejšie väzby na prácu a siete Výboru regiónov. O zriadení novej platformy však rozhodne až nová Komisia. Medzičasom Komisia víta zámer Výboru regiónov zriadiť sieť regionálnych uzlov, ktoré budú zabezpečovať tok informácií od miestnych a regionálnych orgánov do procesu tvorby politík, a očakáva výsledky pilotného projektu zahŕňajúceho dvadsať regiónov.

Osobitná skupina uviedla obavy o používaní delegovaných a vykonávacích aktov v prípadoch, keď Európsky parlament a Rada poverili Komisiu včasným prijatím osobitných pravidiel vykonávania práva EÚ. Hoci tieto akty nepodliehajú kontrole národných parlamentov na základe uplatňovania protokolu č. 2 k zmluvám, táto Komisia zásadným spôsobom zvýšila transparentnosť v oblasti delegovaných a vykonávacích aktov³³. Návrh právneho aktu sa zverejňuje online štyri týždne pred finalizáciou. Všetky zainteresované strany majú príležitosť zmysluplne komunikovať s Komisiou o obsahu každého návrhu aktu. Komisia v budúcnosti pri hodnotení existujúcich legislatívnych aktov zaistí, aby sa program REFIT podrobnejšie venoval súvisiacim delegovaným a vykonávacím aktom.

Komisia má v úmysle:

- **zaistiť, aby sa pri hodnotení existujúcich právnych predpisov podrobnejšie skúmala subsidiarita, proporционаlita, hustota právnych predpisov a úloha miestnych a regionálnych orgánov,**
- **zmeniť príslušnosť a zloženie platformy REFIT v záujme jej preformovania a vyriešenia týchto otázok pri hodnotení lepšej právnej regulácie,**
- **zaistiť, aby sa v rámci týchto hodnotení systematicky skúmali relevantné delegované a vykonávacie akty.**

5. ZÁVERY A NASLEDUJÚCE KROKY: KONFERENCIA V BREGENZI

Program politických iniciatív tejto Komisie bol cielený a zameraný na priority. Komisia konala tam, kde to bolo potrebné, a v otázkach, ktoré sú dôležité. Víta dôležitý záver osobitnej skupiny, že Únia prináša pridanú hodnotu vo *všetkých* oblastiach, v ktorých koná. V určitom bode však my – inštitúcie aj členské štáty – budeme konfrontovaní skutočnosťou, že so zdrojmi, ktoré máme momentálne k dispozícii, už nemôžeme urobiť viac v prípade rastúcich výziev, ktorým čelíme. Komisia preto súhlasí s osobitnou skupinou, že bude potrebné stanoviť priority činností a účinnejšie využívať zdroje. Jedným aspektom je včasné prijatie návrhov Komisie na nadchádzajúci viacročný finančný rámec, ktorý je nevyhnutný na to, aby mala Únia k dispozícii potrebné zdroje.

Osobitná skupina tiež navrhla nový spôsob práce založený na aktívnej subsidiarite a dynamickejšom zapojení všetkých zainteresovaných strán a všetkých úrovní správy do cyklu politík. Znamenalo by to významnú zmenu v politickom procese Európskej

sa uskutočnilo 15. marca 2018): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf.

³³ Register delegovaných aktov: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> ; Webové sídlo „Podieľajte sa na tvorbe právnych predpisov“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_sk.

únie, ktorou by sa zvýšila kvalita a legitímnosť právnych predpisov, ktoré prijíma. Komisia predstavila zmeny, ktoré má v úmysle vykonať v nadväznosti na závery osobitnej skupiny, a vyzýva Európsky parlament, Európsku radu, Radu, národné parlamenty, ústredné vlády a miestne a regionálne orgány, aby zvážili, ako zareagujú.

Rakúske predsedníctvo organizuje 15. – 16. novembra v rakúskom Bregenzi konferenciu s názvom „*Subsidiarita ako základný kameň budovania Európskej únie*“. Táto konferencia bude príležitosťou na zmysluplný dialóg o posilnení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality v tvorbe politík EÚ³⁴. Mohla by tiež byť zdrojom cenných podnetov pre samit lídrov v Sibiu na budúci rok.

Témy na konferenciu v Bregenzi

- Všetky relevantné inštitúcie a orgány by si mali ujasniť, či budú na skúmanie aspektov subsidiarity a proporcionality návrhov Komisie používať spoločnú mriežku posudzovania prispôbenú na ich účely.
- Výbor regiónov zastupujúci miestne a regionálne orgány by mal zvážiť, ako tieto orgány môžu zvýšiť informovanosť svojich členov o mnohých možnostiach, ako priamo prispievať k tvorbe politík EÚ. Iné organizácie zastupujúce miestne a regionálne orgány by tiež mohli zintenzívniť svoje osvetové aktivity.
- Výbor regiónov by mal zriadiť „regionálne uzly“ zabezpečujúce efektívnejšie odovzdávanie skúseností miestnych a regionálnych orgánov pri tvorbe politík EÚ.
- Európsky parlament a Rady by mali skúmať vplyv a aspekty subsidiarity a proporcionality svojich zásadných pozmeňujúcich návrhov.
- Ako opakovane žiadali národné parlamenty, Európsky parlament a Rada by mali súhlasiť s nezapočítavaním obdobia Vianoc a Nového roka do 8-týždňovej lehoty, ktorú majú národné parlamenty na predloženie odôvodnených stanovísk.
- Európsky parlament a Rada by mali nadviazať na odporúčania ombudsmana a nedávnu judikatúru a zvýšiť transparentnosť svojich postupov a zvážiť zapojenie miestnych a regionálnych orgánov do legislatívneho postupu.
- Európsky parlament a Rada by mali spolu s Komisiou zintenzívniť svoje úsilie o zriadenie medziinštitucionálnej databázy v záujme zlepšenia výsledovateľnosti legislatívneho postupu.
- Vnútroštátne orgány by mali preskúmať, ako účinnejšie zapojiť miestne a regionálne orgány do legislatívneho postupu.

Po nadchádzajúcich voľbách do Európskeho parlamentu a vymenovaní novej Komisie uskutočnia Komisia, Európsky parlament a Rada výmenu názorov a rozhodnú o politických cieľoch a prioritách³⁵. Komisia očakáva skoré rokovania o podrobnostiach tejto výmeny názorov v rámci vykonávania Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva týchto troch inštitúcií.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

³⁵ Na podnet Komisie podľa bodu 5 Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva.