EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 16.6.2004
KOM(2004) 432 lõplik

KOMISJONI TEATIS

TEGEVUSRAAMISTIKU „ÜHENDUSE ÕIGUSTIKU AJAKOHASTAMINE JA LIHTSUSTAMINE“ RAKENDAMINE

{SEK(2004) 774}

KOMISJONI TEATIS

TEGEVUSRAAMISTIKU „ÜHENDUSE ÕIGUSTIKU AJAKOHASTAMINE JA LIHTSUSTAMINE“ RAKENDAMINE

Käesolevas teatises antakse ülevaade sellest, kuidas kulgeb 2003. aasta veebruaris avaldatud ühenduse õigustiku ajakohastamise ja lihtsustamise komisjoni tegevusraamistiku[1] rakendamine.

Kõnealune algatus on üks 2002. aasta juunis esitatud komisjoni õigusliku reguleerimise parendamise algatuse[2] meetmetest, millega püütakse kindlustada ühenduse teiseste õigusaktide kogumi selgus, tõhusus, ajakohasus ja kasutajasõbralikkus ning parendada õigusruumi, milles äriühingud tegutsevad, et suurendada konkurentsivõimet, mis on Lissaboni strateegia üks eesmärke. Ühenduse uute õigusaktide puhul rakendatakse üha enam mõju hindamise ühtset süsteemi. Käesolev algatus ühenduse õigustiku ajakohastamise ja lihtsustamise kohta täiendab seda, keskendudes kehtivate õigusaktide lihtsustamisele ja ajakohastamisele.

Käesolevale teatisele lisatud teises eduaruandes[3] esitatakse üksikasjalik ülevaade II etapis (oktoobrist 2003 kuni märtsini 2004) tehtud edusammudest ja esitatakse III etapiks (aprillist kuni detsembrini 2004) kavandatud toimingud, ajakohastades seega komisjoni jätkuvat ajakohastamis- ja lihtsustamisprogrammi.[4]

Käesolev aruanne on koostatud ajal, mil nii Euroopa Liidus kui ka liikmesriikides pööratakse rohkem tähelepanu õigusliku reguleerimise parendamisele üldiselt ja eelkõige lihtsustamisele. Sellised suundumused kajastuvad nii nõukogu 2004. ja 2005. aasta nelja eesistuja 26. jaanuari 2004. aasta õigusliku reguleerimise reformi käsitlevas ühisalgatuses ja kevadise Euroopa Ülemkogu järeldustes kui ka nõukogu jätkuvas töös.

Seda uut poliitilist impulssi järgides on komisjon kindlal seisukohal, et ta peab tõhustama oma tööd ühenduse õigustiku ajakohastamisel ja lihtsustamisel, 2003. aasta veebruaris vastu võetud tegevusraamistiku alust sealjuures siiski oluliselt muutmata.

2003. aasta veebruaris alustas komisjon teiste institutsioonide ja liikmesriikidega konsultatsioone kavandatud tegevusraamistiku üle, kuid sellele reageeriti vähe. Seepärast hindab komisjon 2004. aasta märtsi Euroopa Ülemkogu otsust kinnitada 2004. aasta lõpuks nõukogu prioriteedid seoses ühenduse õigusaktide ajakohastamise ja lihtsustamisega ning komisjon võtab neid prioriteete ja muude institutsioonide ja huvitatud isikute seisukohti oma käimasoleva mitmeaastase programmi ajakohastamisel arvesse. Ühenduse õigustiku ajakohastamist ja lihtsustamist peaks hõlbustama ka 2003. aasta detsembris jõustunud institutsioonidevaheline kokkulepe õigusloome parendamise kohta.

Üldiselt kulgeb ühenduse õigusaktide ajakohastamist ja lihtsustamist käsitleva komisjoni ambitsioonika raamistiku rakendamine rahuldavalt. II etapi tulemused kinnitavad, et

---

1 KOM(2003) 71.
2 KOM(2002) 278.
3 SEK(2004) 774.
4 Komisjon kavatseb esitada põhjalikuma aruande tehtud edusammude kohta 2004. aasta lõpuks.

vaatamata viivitustele teatavate võtmemeetmete rakendamisel on tegutsemise üldine tempo siiski säilinud. I ja II etapis oli komisjoni peamine ülesanne kindlustada laienemise edukus, kuigi selleks valmistumine aeglustas tegevust teistes valdkondades, sealhulgas mõningaid toiminguid seoses ühenduse õigustiku ajakohastamise ja lihtsustamisega.

1. Ühenduse teiseste õigusaktide sisu lihtsustamine

2003. aasta algatusega käivitas komisjon **poliitikavaldkondade läbivaatamise**, mille käigus tehakse kindlaks, mida oleks võimalik lihtsustada. Alates 2003. aasta veebruarist on läbi vaadatud 21 poliitikavaldkonda (II etapis vaadati läbi 13 valdkonda). Läbivaatamist jätkatakse kõigis poliitikavaldkondades, et tagada kõikide lihtsustamisvõimaluste ärakasutamine.

Konkreetsete lihtsustamisalgatuste käimasolevat programmi rakendatakse üldjoontes plaanipäraselt. Komisjon valmistab tegevusraamistiku alusel ette suure hulga ühenduse õigusaktide (enam kui 60) lihtsustamist. 2004. aasta märtsi lõpuks on komisjon üldjoontes ettenähtud tähtaegadeks võtnud vastu 30 lihtsustavat algatust (18 algatust võeti vastu I etapis ja 12 II etapis). Lisaks sellele tehakse pidevalt uusi lihtsustamisettepanekuid. Käimasolevale programmile lisati II etapiks 8 uut algatust (neist teatati 1. eduaruandes)[5] ja 2. eduaruandes esitati lihtsustamiseks III etapis veel 12 uut kandidaati. Lisaks sellele võttis komisjon I ja II etapis vastu 5 lihtsustamisplaani, mida polnud sellistena välja kuulutatud.

Lihtsustamise tegelikud positiivsed tagajärjed ilmnevad alles pärast seda, kui seadusandja on lihtsustatud õigusaktid vastu võtnud ja need on jõustunud. II etapi lõpuks oli seadusandjatel menetlemisel 20 õigusaktide lihtsustamise ettepanekut (neist 8 ettepanekut oli tehtud enne 2003. aasta veebruari). Seepärast teeb komisjon parlamendile ja nõukogule ettepaneku võtta lihtsustamisettepanekud varakult vastu, pöörates sealjuures muude eesmärkide seas asjakohast tähelepanu lihtsustamiseesmärgile vastavalt tõhusamat seadusloomet käsitlevale institutsioonidevahelisele kokkulepe.

Teises eduaruandes kirjeldatakse üksikasjalikult teostatud **lihtsustamise liike**: 1) õigusaktide lihtsustamine, 2) avalik-õiguslike asutuste (nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide) haldusmenetluste lihtsustamine ja 3) eraõiguslike isikute (peamiselt äriühingute) haldustoimingute lihtsustamine. 2004. aasta Euroopa Ülemkogus toetatud prioriteete silmas pidades tuleks märkida, et 2004. aasta märtsiks oli komisjon vastu võtnud 25 algatust, mis aitavad vähendada eraõiguslike isikute halduskoormust (sealhulgas 8 seadusandlikku ettepanekut, mis oli esitatud juba enne 2003. aasta veebruari).

Lisaks tuleks meenutada pidevaid jõupingutusi, mida tehakse eelnõude parema kvaliteedi ja Euroopa Liidu õigusaktide selguse tagamiseks, ja asjaolu, et ühenduse õigusaktide koostamise kvaliteeti käsitleva 1998. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega on ette nähtud vastavasisulised üksikasjalikud suunised.

2. Ühenduse õigustiku mahu vähendamine

2001. aastal seadis komisjon endale eesmärgi vähendada oma ametiaja lõpuks õigustiku mahtu 25% (mis vastab ligikaudu 22 500 EÜT leheküljele).[6] Samal ajal käivitas komisjon ka olemasolevate õigusaktide kodifitseerimise ulatusliku programmi, mis viiakse ellu 2005. aasta

---

[5] KOM(2003) 623.
[6] KOM(2001) 726.

lõpuks ja mille abil vähendatakse õigustiku mahtu hinnanguliselt 30 000–35 000 lehekülje võrra.[7] Kuigi plaanide kohaselt pidi programm lõppema üks aasta pärast ametiaja lõppu, eeldas komisjon, et suur osa kavandatud mahu vähendamisest on saavutatav järkjärgulise kodifitseerimisega. Täiendavalt võib kasutada ka muid meetmeid, näiteks aegunud õigusaktide kõrvaldamist (selle kohta puuduvad koguselised hinnangud) ja teataval määral õigusaktide lihtsustamist.

Kodifitseerimisprogrammi rakendamisel on komisjon siiski põrkunud ennenägematutele probleemidele, mis valdavalt ei allunud tema kontrollile. Eelkõige ei suudetud ühinemise kuupäevaks lõpetada õigustiku tõlkimist uute liikmesriikide keeltesse (see toimub vastavates liikmesriikides) ning kodifitseerimiseks vajalikud tekstid muutuvad neis keeltes kättesaadavaks järkjärgult alles 2004. aasta jooksul.

Käesoleval ajal leiab komisjon, et eesmärgiks seatud 25% suurust vähendamist 2004. aasta lõpuks tõenäoliselt ei saavutata. Arvestades iga asjaomase toimingu puhul tehtud tehnilisi edusamme, on kõnealune eesmärk tõenäoliselt siiski saavutatav mõistliku aja jooksul pärast seda.

- ***Kodifitseerimine***

Kui eelnimetatud tõlkimisega seotud probleemid välja arvata, kulgeb kodifitseerimisprogrammi elluviimine tehnilises plaanis rahuldavalt ning kodifitseerimise ettevalmistamine on II etapis märkimisväärselt intensiivsemaks muutunud: komisjoni õigusaktide puhul on kõnealuse toimingu maht võrreldes I etapiga kahekordistunud nii töödeldavate õigusaktide arvu kui ka nende ELT lehekülgedena väljendatud mahu osas. Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusaktide puhul on tegevuse maht kolmekordistunud nii õigusaktide kui ka ELT lehekülgede arvu osas. Töödeldavate tekstide maht ulatub praegu kokku 10 000 leheküljeni. Lisaks õigustiku kodifitseerimist käsitlevale komisjoni programmile teostatakse kodifitseerimist igapäevaselt ka uuestikoostamiseks nimetatava normitehnika raames.

Lõpptulemuse, st komisjoni vastuvõetud õigusaktide ja õigusaktiettepanekute puhul on edusamme II etapis piiranud ühinemisele eelnenud üheksa kuu pikkune moratoorium (augustist 2003 kuni aprillini 2004) kodifitseeritud õigusaktide vastuvõtmise ja avaldamise suhtes. Moratooriumi eesmärk oli tagada, et kodifitseerimisprojektiga ei tekitataks Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitusele ega ühinevatele riikidele lisakoormust ühinemiseks valmistumise viimases olulises etapis.

Nagu eespool öeldud, et tähenda moratooriumi lõpp siiski viivitamatuid edusamme kõnealuste õigusaktide vastuvõtmisel III etapis, sest alates laienemisest tuleb kõik kodifitseeritud õigusaktid võtta põhimõtteliselt vastu kahekümnes keeles. See tähendab, et moratooriumi lõpus üheteistkümnes keeles vastuvõtmiseks valmis olevate kodifitseeritud tekstide vastuvõtmine lükkub edasi, kuni valmivad tõlked uute liikmesriikide keeltesse, ning uute kodifitseeritud tekstide ettevalmistamine peab edaspidi hõlmama veel üheksat uute liikmesriikide keelt. Seepärast on kuni 2004. aasta lõpuni ametlikult vastuvõetavate ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatavate kodifitseeritud õigusaktide arv väike. Kodifitseerimise peamised tulemused ilmnevad seetõttu alles 2005. aastal pärast tõlkimistegevuse järkjärgulist normaliseerumist.

---

[7] KOM(2001) 645.

Selleks, et kodifitseerimise programmi rakendamisel ei tekiks rohkem viivitusi, on oluline, et jätkataks või võimalusel isegi kahekordistataks jõupingutusi õigustiku tõlkimisel uute liikmesriikide keeltesse. Praeguste ennustuste kohaselt on lõplikud tekstid avaldamiseks valmis alles 2004. aasta lõpus.

Seni avaldab komisjon selleks ettenähtud veebisaidil kodifitseeritud tekstide esialgsed eelnõud asjaomases töökeeles, et oleks võimalik jälgida töö kulgu ning et üldsusel oleks juurdepääs esialgsetele töötulemustele.

- ***Aegunud õigusaktide kõrvaldamine***

Esimeses aruandes kirjeldati juba peamisi raskusi, mis aeglustavad ühenduse õigustikust aegunud õigusaktide kõrvaldamist, sealhulgas nimetati eelkõige asjakohase menetluse kindlakstegemiseks vajalikku õigusliku aluse keerukat analüüsimist igal üksikjuhul. II etapis tühistati ja tunnistati seepärast aegunuks väike arv õigusakte. Lisaks on vaid vähesed komisjoni talitused andnud oma panuse sellesse tegevusse.

2004. aasta alguses kehtestati siiski komisjoni talituste töö hõlbustamiseks üksikasjalikud suunised ning kehtetuks tunnistamiseks, aegunuks tunnistamiseks või institutsioonidevahelises standardandmebaasis (CELEX) haldusparanduste tegemiseks läbi vaadatavate õigusaktide koguarv on märkimisväärselt kasvanud (2003. aasta veebruari 582-lt ligikaudu 800-ni). 361 sellise õigusakti läbivaatamine on nüüdseks lõpule jõudmas.

Seoses laienemisega on viimastel aastatel tehtud suuri jõupingutusi ühenduse õigustiku läbivaatamisel. Selle töö käigus selgus, et ligikaudu 40% praeguse ühenduse õigustiku mahust ei ole otstarbekas uute liikmesriikide keeltes avaldada, sest tegemist on kas üksikutele liikmesriikidele adresseeritud otsustega või aegunud dokumentidega. Kuigi nimetatud number ei näita seda, kui suures mahus tuleb aegunud õigusakte kõrvaldada, on kõnealune töö koos laienemisega oluliselt parandanud ülevaadet ühenduse õigustikust ning nüüd peaks selle põhjal olema võimalik kõrvaldada aegunud õigusakte ametlikult.

- ***Konsolideerimine***

2003. aasta juunis lõpetas ametlike väljaannete talitus laiaulatusliku programmi kogu ühenduse õigustiku konsolideerimiseks (üheteistkümnes keeles) ning selle töö tulemus on üldsusele kättesaadav veebisaidil Eur-LEX. Sarnaselt kodifitseerimisega koondatakse teiseste õigusaktide konsolideerimise käigus põhiõigusakt ja kõik selle muudatused üheks tekstiks. Kuigi sellise töö tulemusena koostatud konsolideeritud teksti suhtes ei kohaldata ametlikku otsustamismenetlust ja seega ei ole tal õiguslikku staatust, hõlbustavad sellised tekstid oluliselt juurdepääsu õigusaktidele ja vähendavad tekstide mahtu.

Ametlike väljaannete talitus jätkab Euroopa Liidu õigusaktide konsolideerimist eelkõige eesmärgiga valmistada konsolideeritud tekstid ette hilisemaks ametlikuks kodifitseerimiseks vajalikus formaadis. Teiseste õigusaktide konsolideerimine uute liikmesriikide keeltes algab 2004. aasta septembris, kui kõik vajalikud tõlked on olemas, ning jätkub vastavalt seatud prioriteetidele kodifitseerimisprogrammi võimalikult kiire lõpetamiseni.