

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu toimimise tõhustamine, kasutades ära Lissaboni lepingust tulenevat potentsiaali” ja teemal „Võimalikud muutused ja kohandused Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses”

(2016/C 013/27)

Raportöör: Luca JAHIER

Kaasraportöör: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

19. mail 2015 otsustas Euroopa Parlament vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 304 lõikele 1 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Euroopa Liidu toimimise tõhustamine, kasutades ära Lissaboni lepingust tulenevat potentsiaali”

ja

„Võimalikud muutused ja kohandused Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses”.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 510. istungjärgul 16.–17. septembril 2015 (16. septembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 185, vastu hääletas 4, erapooletuks jäi 4.

1. Sissejuhatus

1.1. Käesolev arvamus on koostatud Euroopa Parlamendi taotlusel põhiseaduskomisjoni kahe järgmise raporti taustal: „Euroopa Liidu toimimise tõhustamine, kasutades ära Lissaboni lepingust tulenevat potentsiaali” (raportöörid: Mercedes Bresso ja Elmar Brok) ning „Võimalikud muutused ja kohandused Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses” (raportöör: Guy Verhofstadt).

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab Euroopa Parlamendi algatust. Algatusest saab kindlasti oluline panus Euroopa Liidu tuleviku teemalise arutelu taaskäivitamisse. Komitee on kõnealusel teemal juba vastu võtnud mitu arvamust ja kohustub andma oma panuse Euroopa Parlamendi töösse edaspidigi.

1.3. Komitee on organiseeritud kodanikuühiskonna institutsiooniline esindaja ⁽¹⁾ Euroopa tasandil ja komitee liikmed on „liidu üldistes huvides [...] oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud” ⁽²⁾. Euroopa institutsioonide nõuandva organina tagab komitee alates oma loomisest Euroopa kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonide töhustamist, ulatusliku ja järjepideva osaluse ELi poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessides. Seega aitab komitee tagada et „otsused tehakse nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik” ⁽³⁾, panustades nii liidu pädevuse kasutamist reguleerivate subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete ⁽⁴⁾ rakendamisse.

2. Euroopa teelahkmel: võimaluse ärakasutamine

2.1. Ligi kuus aastat pärast Lissaboni lepingu jõustumist esitas Euroopa Parlament küsimuse, kas Euroopa Liit suudab toime tulla tema ees seisvate väljakutsetega, kasutades täielikult ära Lissaboni lepingu olemasolevaid sätteid, ja/või kas oleks vajalik muuta teatud poliitikavaldkondi ja Euroopa Liidu praegust institutsioonilist ülesehitust.

⁽¹⁾ Organiseeritud kodanikuühiskonda võib määratleda kõigi organisatsiooniliste struktuuride kogumina, mille liikmete eesmärgid ja kohustused teenivad üldisi huve ning mis tegutsevad vahendajatena riigiasutuste ja kodanike vahel.

Vt 22. septembri 1999. aasta arvamus teemal „Organiseeritud kodanikuühiskonna roll ja panus Euroopa ülesehitamisel” (EÜT C 329, 17.11.1999, lk 30) ning 25. aprilli 2001. aasta arvamus teemal „Organiseeritud kodanikuühiskond ja Euroopa valitsemine – komitee panus valgesse raamatusse” (EÜT C 193, 10.7.2001, lk 117).

⁽²⁾ Vt ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 4.

⁽³⁾ Vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 1.

⁽⁴⁾ Vt Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 1.

2.2. 2008. aastal puhkenud kriis näitas tõsiseid puudujääke euroala ülesehituses ja ELi institutsioonilises struktuuris, mis andis tõuke võtta kiiresti kohandamis- ja uuendusmeetmeid. Need muutused on näidanud Euroopa Liidu institutsioonide vastupidavust ja võimet tulla toime euroala üldise lagunemise ohuga. Lisaks sellele oli tulemuseks solidaarsus- ja toetusmehhanismide kasutuselevõtt, mis on ELi ajaloos esmakordne. Siiski peab EL taastama majanduskasvu piisaval tasemel, et parandada ettevõtluskeskkonda ja säilitada töökohti ning vähendada tööpuudust, sotsiaalset ebavõrdsust ja asümmeetrilist arengut liikmesriikide ja piirkondade vahel. Seni on majanduskasvu toetavad meetmed olnud kõnealuste eesmärkide saavutamiseks ebapiisavad.

2.3. Sellegipoolest on majandusprobleemide tagajärjel lühikese aja jooksul käivitatud suur arv kiireloomulisi majandus- ja eelarvealgatusi, mille eesmärk on tulla toime tõsise finants- ja majanduskriisiga. Need meetmed on tekitanud tõsiseid kartusi demokraatliku vastutuse ning sotsiaalse mõju seisukohast, millele ei ole piisavalt tähelepanu pööratud. Tähelepanuväärne on see, et kriisimeetmed on toonud esile mure läbipaistvuse, vastutuse ja jätkusuutlikkuse pärast Euroopa otsustusprotsessis, mille põhjuseks on muu hulgas korduv tagasipöördumine valitsustevahelise meetodi juurde.

2.4. Kriisi ajal allkirjastas enamik ELi liikmesriike valitsustevahelisi lepinguid, mis kujutavad endast väljaspool ELi aluslepingute menetlusi koostatud õigusvahendeid. Tegemist on majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepinguga ning Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepinguga. Kõnealused lepingud on sõlmitud ilma ulatuslikuma läbipaistva ja tõelise avaliku aruteluta. Sellist valitsustevahelist lähenemisviisi, mida esindab Euroopa Ülemkogu, võib seletada kriisi finantsmõõtmega ja pakilise vajadusega võtta kiiresti kasutusele tõhusad vahendid, et kriisist välja tulla. See tõstatab küsimuse seoses võimaliku vastuoluga kõnealuste lepingute valitsustevahelise olemuse ja ELile omase õigusriigi põhimõtte vahel.

2.5. Praegu peab EL toime tulema kasvava killustatusega ning suuri lahkkelisid põhjustava majandusliku, sotsiaalse ja poliitilise kriisiga, millega kaasneb ühiskondlike pingete kasv, mis kokkuvõttes põhjustavad üha suuremaid erinevusi. Praegust Euroopat iseloomustavad taaselustunud eelarvamused, rahvuslikud stereotüübid ja süvenevad lõhed rahvaste ja riikide vahel, millega kaasneb populistliku ja Euroopa-vastase liikumise tõus. Seega tuleb kiiresti tõsta esile neid tegureid, mis ühendavad Euroopa rahvaid, nende asemel, mis neid lahku viivad. Protsess on pikaajaline ja see tuleks käivitada viivitamatult.

2.6. Tänapäevasele Euroopale on iseloomulik ka kodanike vähenenud usaldus ELi institutsioonide vastu ning väga kriitiline suhtumine traditsioonilisse demokraatlikku poliitikasse. See peegeldub eelkõige riikide tasandil, mida on näidanud meile ka hiljutised valimistulemused. See mõju on väga tuntav ka Euroopa tasandil. 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel said ligikaudu veerandi kohtadest Euroopa projekti või teatavate Euroopa poliitikameetmete suhtes skeptiliste parteide kandidaadid. Vaatamata liikmesriikide vastutusele tekkinud kriisi eest on kodanikel tunne, et just Euroopa on vastutav sotsiaal-majanduslike probleemide eest või et ELi institutsioonid ei tee piisavaid jõupingutusi kodanike igapäevaelu parandamiseks. Sellest hoolimata toetab märkimisväärne enamus valijaid endiselt Euroopa edasist integratsiooni.

2.7. Oht, et Ühendkuningriik astub EList välja pärast 2017. aastal või varem peetavat referendumi, ja püsiv ebastabiilsus Kreekas kinnitavad veelgi tõsiasja, et EL on poliitilisel teelahkmel. Tõepoolest võib väita, et Euroopa on kaotanud suunataju seoses Euroopa integratsiooni süvendamisega ning et esile on kerkinud hulk küsimusi Euroopa praeguse ja tulevase arengu ja identiteedi kohta. Kui minevikus juhtis Euroopa integratsiooni visioon rahust, leppimisest ja majanduslikust õitsengust, siis nüüd näib, et protsessi juhtimise asemel reageerib EL peamiselt ohtudele ja probleemidele.

2.8. Seevastu peab Euroopa Liit Euroopa Ülemkogu endise eesistuja Herman Van Rompuy sõnul püüdlema praegu selle poole, et leida õige tasakaal uusi võimalusi pakkuva „võimaldava“ Euroopa ja kodanikke toetava „hooliva“ Euroopa vahel⁽⁵⁾. Just selline sünergia, mida tugevdab uus osalusmõõde, võib taastada ELi kodanike ja seega ka poliitikute usalduse Euroopa projekti vastu Euroopa Liidu lepingu preambuli vaimus.

⁽⁵⁾ Herman Van Rompuy kõne „Is there a need for a „New Pact” for Europe?”, Brüssel, 17. juuni 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Siseprobleemidele, millega EL silmitsi seisab, lisanduvad üha arvukamad võtmetähtsust omavad välisprobleemid. Tegemist on üha kasvava hirmu ja ebakindlusega, mis seonduvad terrorismi, rändesurve, energiapuuduse ja territoriaalse ühtekuuluvusega, millele lisandub kasvav ebastabiilsus ELi ida- ja lõunapiiril.

2.10. Selles väga keerulises olukorras on viimane aeg taaskäivitada arutelu ELi tõhusa toimimise ja aluslepingute rolli üle kõnealuses protsessis. Praegu on sobiv aeg uurida, kuidas saavutada paremaid tulemusi Euroopa kodanike jaoks ning kohandada ja tugevdada praegust institutsioonilist ülesehitust.

2.11. Sama oluline on ka vajadus taastada usaldus, tehes suuremaid jõupingutusi selleks, et selgitada kodanikele ELi eeliseid ning kuulata kodanike ja kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonide muresid. Valdava seisukoha järgi ei ole EL olnud edukas jätkusuutlike, kaasavate ja tasakaalustatud investeerimis- ja majanduskasvustrateegiate väljatöötamisel ega rakendamisel ning ebavõrdsuse vähendamisel. Lisaks sellele ei ole EL suutnud pakkuda oma kodanikele konkreetseid tulemusi, mille eest vastutavad osaliselt liikmesriigid. Lõpptulemus on see, et kodanike usaldamatus ELi vastu kasvab ning kodanikud tajuvad ELi institutsioonide sekkumist kohaliku tasandi küsimustesse kohatuna, samas kasvab ka puudus asjakohase teabe järele. Usalduse ja usaldusväärsuse taastamine Euroopa vastu on määrava tähtsusega. EL on teelahkmel ja kodanike heakskiit on esmatähtis selleks, et kõnealuses küsimuses edasi liikuda.

3. Olemasolevate Euroopa aluslepingute parem ärakasutamine

3.1. Kahtlemata pakuvad olemasolevad Euroopa aluslepingud hulga kasutamata võimalusi, mida saaks kasutada poliitikameetmete parandamiseks ja ELi tugevdamiseks, nii sisemiselt kui väliselt. Nii süvendatud poliitikameetmete analüüsi kui ka nende parema rakendamise seisukohast on olemas palju erinevaid poliitikavaldkondi ja tehnilisi vahendeid, mida saaks sel eesmärgil ära kasutada. See peaks olema Euroopa Liidu ja selle institutsioonilise ülesehituse praegune prioriteet.

3.2. Vaatamata vajadusele muuta Euroopa Liidu praeguse institutsioonilise raamistiku teatud elemente, viies aluslepingutesse sisse konkreetsed muudatused, tuleb tunnistada, et selleks vajalikud tingimused ei ole praegu täidetud. Seepärast käsitleb komitee aluslepingute muutmise ja kohandamise küsimust üksnes vajaduse korral.

3.3. Kodanike usalduse taastamiseks ELi vastu on kesksel kohal vajadus tagada sidusus ja kooskõla ELi poliitikameetmete ja tegevuste vahel, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 7, tõhustades niimoodi olemasolevate lepingute rakendamist. See tähendaks territoriaalse ühtekuuluvuse tasakaalustamist aluslepingute majandusliku ja sotsiaalse mõõtmega. Eelkõige oleks vaja täielikult rakendada Euroopa Liidu lepingu artikkel 3, kus on muu hulgas sätestatud, et EL peab põhinema „kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. [...] Liit edendab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust”.

3.4. Aluslepingute olemasolevate sätete alakasutamise kohta võib tuua näiteks ka Euroopa Liidu toimimise lepingu viit horisontaalset klauslit, mis seonduvad eelkõige meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamisega (artikkel 8), kõrge tööhõive taseme tagamisega, piisava sotsiaalse kaitse tagamise ja sotsiaalse tõrjutuse vastase võitlusega (artikkel 9), diskrimineerimisvastase võitlusega (artikkel 10) ning keskkonna- ja tarbijakaitsega (artiklid 11–12). Tulevikus tuleks neid klausleid kasutada, et suurendada Euroopa poliitikameetmete ja vastutuse vahelist seost ELi kodanike silmis.

3.5. Lisaks sellele on terve rida poliitikavaldkondi, mida ei ole piisavalt kasutatud. Peamine vahend 28 liikmesriigi integreerimisel on olnud **siseturg**⁽⁶⁾. Seda tuleks täiendada edasise integratsiooniga, et edendada majanduskasvu, konkurentsivõimet, tööhõivet ja kasu kõigile ELi kodanikele ja piirkondadele. Selle saavutamiseks on vajalikud olulised ELi

⁽⁶⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu jaotised I - IV.

algatused eelkõige kaubaturgude, energeetika, transpordi, teenuste, tööturgude, riigihangete, intellektuaalomandi ja digitaalmajanduse vallas. Lisaks peaksid liikmesriikide reformid olema läbipaistvamad maksunduse valdkonnas, tegelema ebaõiglase maksukonkurentsi ja neid tuleks täiendada ulatuslikumate poliitikameetmetega ELi tasandil ⁽⁷⁾.

3.6. Kaks peamist valdkondlikku klastrit, mida peaksid hõlmama tugevdatud ELi poliitikameetmed, peaksid olema **energialiit** ja **digitaalne ühtne turg**. Digitaalse ühtse turu kohta on komitees koostamisel eraldi arvamus ning seetõttu ei käsitleta seda teemat üksikasjalikult käesolevas arvamuses.

3.7. Et tulla toime energiavarustuse ebakindluse välisohuga, võiks EL kohaldada ELi toimimise lepingu artikli 194 olemasolevaid sätteid ning liikuda energialiidu suunas. Komitee on korduvalt kaitsnud ideed „Rohkem Euroopat“ energiapoliitikas ning kutsunud üles solidaarsusele, et saada juhtivaks jõuks Euroopa energiapoliitika väljaarendamisel. Artikkel 194 võimaldaks luua energialiidu tõhusa ja läbipaistva juhtimissüsteemi, mis muudaks ELi energiapoliitika tõhusamaks, vähendaks kulusid, looks väärtust kodanike jaoks ja suurendaks ELi väärtust rahvusvaheliste partnerite silmis. Taastuvenergia edendamine ja ettevõtjate toetamine energiaalasel üleminekul on selle protsessi lahutamatu osa.

3.8. Lisaks sellele on tõelisi edusamme kaasava majanduskasvu, konkurentsivõime, tööhõive ning kõigile ELi kodanikele ja piirkondadele kasu loomisel võimalik saavutada ka **strateegia „Euroopa 2020“** järgmise vahekokkuvõtte kaudu. Selleks tuleks reformides keskenduda ELi investeringutele, et suurendada innovatsioonivaldkonna konkurentsivõimet, tööhõivet, ressursitõhusust ja säästvat taasindustrialiseerimist, inimväärtuste töökohtade loomist, võrdõiguslikkuse edendamist tööturul, sotsiaalset ja piirkondlikku ühtekuuluvust, kaasamist ja hästi toimivat siseturgu. Komitee rõhutab, et Euroopa ei vaja mitte täiesti uut, vaid palju tõhusamat strateegiat „Euroopa 2020“ ⁽⁸⁾, mis hõlmab tõhusamalt, tasakaalustatumalt ja demokraatlikumalt kujundatud Euroopa poolaastat.

3.9. Mastaabisäästu saavutamisele ja ELi poliitiliste eesmärkide elluviimisele võiks kaasa aidata ELi **omavahendite süsteemi** reformimine, lihtsustades olemasolevat sisse- ja väljamaksete süsteemi liikmesriikidele, esitades uue omavahendite süsteemi ning reformides korrigeerimissüsteemi. Omavahendite süsteemi muutmine tähendaks Rooma lepingu esialgse artikli 201, nüüd Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 311 esmakordset korrektset ja täielikku rakendamist. Komitee jaoks on väga tähtis, et omavahendite süsteem vastaks mitmele kriteeriumile. Need peaksid hõlmama õiglust, tõhusust, stabiilsust, läbipaistvust, lihtsust, vastutust, eelarvedistsipliini, keskendumist Euroopa lisaväärtusele, subsidiaarsust ja fiskaalsuveräänsust. Nende eesmärkide saavutamiseks on tehtud ettepanek kasutada ära ELi eelarve järgmist vahekokkuvõtet, et võtta vastu Monti kõrgetasemelise töörühma asjakohased ettepanekud. Põhieesmärk peab olema tugevdada ELi eelarve sõltumatust, et see võiks olla riiklike eelarvete jaoks finantsvõimendus ja neid suuremal määral täiendada. See aitab otseselt saavutada mastaabisäästu ja ELi poliitilisi eesmärke ⁽⁹⁾.

3.10. Samuti vajab EL reforme, et tugevdada **ühise kodakondsuse** tunnet Euroopa tasandil. Kuid ühise Euroopa kodakondsuse tunnet ei ole võimalik luua ilma kodanike kaasamiseta Euroopa tasandi otsustusprotsessi. Selleks tuleb kõigile kodanikele kõigis ELi liikmesriikides anda võimalus tunda, et nad tegutsevad ühiselt ühise eesmärgi nimel. Üks võimalus selle saavutamiseks on anda kodanikele võimalus valida Euroopa Parlamendi liikmeid riigiülestest nimekirjadest, st mitmest liikmesriigist pärit, aga Euroopa erakondi esindavaid kandidaate, selle asemel, et anda hääл üksnes riiklikele erakondadele. See võib siiski nõuda aluslepingu muutmist ELi toimimise lepingu artikli 223 muutmise teel.

⁽⁷⁾ 10. detsembri 2014. aasta arvamus teemal „Majandus- ja rahaliidu lõpuleviimine – maksupoliitika roll“ (ELT C 230, 14.7.2015, lk 24).

⁽⁸⁾ 19. veebruari 2015. aasta arvamus teemal „Edusammud strateegia „Euroopa 2020“ rakendamisel ja kuidas saavutada 2020. aastaks selle eesmärgid“ (ELT C 251, 31.7.2015, lk 19).

⁽⁹⁾ 29. märtsi 2012. aasta arvamus teemal „Muudetud ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta“ (COM (2011) 739 final – 2011/0183 (CNS)) ning „Muudetud ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed“ (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP)) (ELT C 181, 21.6.2012, lk 45).

3.11. Sellega seoses on komitee juba varem rõhutanud vajadust **Euroopa Liidu põhiõiguste harta** tõhusa rakendamise järele uute sihipäraste algatuste ⁽¹⁰⁾ abil. Komitee rõhutab vajadust tagada kõigi inimeste võrdõiguslikkus, pöörates erilist tähelepanu haavatavatele rühmadele. Komitee toonitab, et ELi tasandil kehtivad harta kohustused kõigile institutsioonidele, ametitele ja asutustele. Komitee innustab liikmesriike looma kaitsmisele ja edendamisele suunatud põhiõiguste kultuuri igal valitsustasandil ning kõigis poliitika ja õigusloome valdkondades. Lisaks peaks komitee kindlaks tegema konkreetse mõju, mis avaldub põhiõigustele ülevõtmisprotsessi käigus, ning seda analüüsima. Komitee kutsub komisjoni tungivalt üles täitma kindlalt aluslepingute kaitsja rolli ja kasutama rikkumismenetlust, jättes kõrvale poliitilised kaalutlused. Lisaks on komitee innustanud kõiki põhiõiguste jõustamises osalevaid ELi institutsioone, ameteid, asutusi ja liikmesriike edendama neid kodanikuühiskonna osaluse abil. Kõigis majandusjuhtimist ja siseturu toimimist käsitlevates määrustes tuleb võtta arvesse ELi harta sätteid, viies selleks läbi konkreetse hinnangu ⁽¹¹⁾.

3.12. Viimase kümne aasta jooksul on ELi 28 liikmesriiki seisnud silmitsi oluliste probleemide ja sotsiaalseid lahkavusi põhjustanud küsimustega, millega ükski liikmesriik ei suudaks üksi tõhusalt toime tulla. Üksnes kooskõlastatud poliitikameetmete ja ühise tegevusega Euroopa tasandil on võimalik saavutada positiivseid tulemusi. Eelkõige kehtib see **rände- ja varjupaigapoliitika** ning **ühise välis- ja julgeolekupoliitika** valdkonnas. Mõlemas poliitikavaldkonnas jätkavad olemasolevad aluslepingud palju tegutsemisruumi ning paljusid sätteid ei ole ära kasutatud ühise ja kooskõlastatud poliitilise tahte puudumise tõttu ⁽¹²⁾. Seepärast tuleks Euroopa Liidu lepingu artikleid 21–46 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikleid 76–81 paremini ära kasutada.

3.13. Selleks, et edasi liikuda on vaja ühendada ambitsioonid, pragmatism ja innovatsioon. Komitee on arvamusel, et praegune hetk pakub meile võimaluse vastata ELi ees seisvatele väljakutsetele ning töötada selle nimel, et EL siseneks uude arenguetaapi. See on võimalus töötada välja uus pakt liikmesriikide vahel ning ELi ja kodanike vahel, et luua Euroopa, mis tugevdab koostööd, konkurentsivõimet ja majanduskasvu, integratsiooni ja solidaarsust.

3.14. Üks alakasutatud vahend on kahtlemata „tõhustatud koostöö” (mis on määratletud Euroopa Liidu lepingu artiklis 20). Seda menetlust kasutati esimest korda abielulahutuse ja lahusele valdkonnas ning seejärel seoses ELi ühtse patendikaitse loomise ja kavandatava finantstehingute maksuga. Teiseks võib kasutada „sillaklauslit” (st Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõiget 7). Igal juhul nõuaksid need muudatused liikmesriikide valitsuste ühehäälsel otsust Euroopa Ülemkogu või nõukogu, mida võib olla raske saavutada. Need kaks vahendit võiksid põhimõtteliselt lihtsustada ja kiirendada ELi otsustusprotsessi.

3.15. Seega on äärmiselt oluline toetuda järeldustele, mis Euroopa Ülemkogu tegi 26.–27. juunil 2014 toimunud kohtumisel, kus lepitati kokku, „et üha tihedama liidu kontseptsioon võimaldab eri riikidele erinevaid integratsiooniviise, võimaldades integratsiooni süvendada soovimatel riikidel sellega edasi minna, austades samas nende soovi, kes integratsiooni rohkem süvendada ei taha” ⁽¹³⁾. See avaldus loob aluse diferentseeritud Euroopa Liidule, kus osalevad kõik 28 liikmesriiki – vajadusel erinevas ulatuses –, lihtsustades seeläbi tõhustatud koostööd strateegilistes valdkondades, kuid kus võivad täiel määral osaleda kõik liikmesriigid.

3.16. Lisaks suureneb komitee hinnangul makropiirkondlike strateegiate osatähtsus ELi tuleviku jaoks veelgi. Nende strateegiate tugevdamine ja laiendamine võiks aidata kaasa sellise Euroopa vahetasandi tekkele, mis võiks viia ELi lähenemiseni ning saavutada organiseeritud kodanikuühiskonna, sh majandus- ja sotsiaalpartnerite süstemaatilise kaasamise.

⁽¹⁰⁾ 21. septembri 2011. aasta arvamus teemal „Komisjoni teatis „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks”” (ELT C 376, 22.12.2011, lk 74).

⁽¹¹⁾ Seoses aluslepingute võimaliku muutmisega on komitee juba teinud ettepaneku lisada aluslepingutesse sotsiaalse arengu protokoll. Vt 17. jaanuari 2013. aasta arvamus teemal „Komisjoni teatis „Ühtse turu akt II – üheskoos uue majanduskasvu eest”” (ELT C 76, 14.3.2013, lk 24).

⁽¹²⁾ 11. septembri 2014. aasta arvamus teemal „Euroopa sisserändepoliitika” (ELT C 458, 19.12.2014, lk 7), 9. juuli 2014. aasta arvamus teemal „Euroopa sisserändepoliitika ja suhted kolmandate riikidega” (ELT C 451, 16.12.2014, lk 1) ning 27. oktoobri 2011. aasta arvamus teemal „ELi uus välis- ja julgeolekupoliitika ning kodanikuühiskonna roll” (ELT C 24, 28.1.2012, lk 56).

⁽¹³⁾ Järelduste punkt 27.

4. Euroala tugevdamine ning majandus- ja rahaliidu lõpuleviimine

4.1. Eesmärk parandada majandus- ja rahaliidu ebaõnnestunud ülesehitust ja tugevdada majandusjuhtimist on viimastel aastatel olnud ELi kriisistrateegia keskmes. Kiirmeetmed majandus- ja rahaliidu pinnal hoidmiseks on viinud teatud arenguteni, kuid need on alati tulenenud valitsustevahelisest otsustusprotsessist. Praegu on oluline tagada, et sellised valitsustevahelised lahendused ei kujuneks püsivaks ELi aluslepinguid täiendavaks õiguslikuks raamistikuks.

4.2. Kõnealuses kontekstis on esmatähtis liikuda kiiresti praegusest süsteemist, mis põhineb eelarvedistsipliini tagamise eeskirjadel, suurema ühtlustamise poole euroala riikide vahel.

4.3. Kõigepealt, arvestades, et euro on ELi raha, peavad euroala liikmesriigid kiirendama ja süvendama integratsiooni majandus- ja rahaliidu väljakujundamise kaudu – **protsess, mis peab jääma avatuks kõigile ELi liikmesriikidele**. Seda on võimalik saavutada jõulise juhtimise ja euroala institutsioonilise raamistiku tugevdamise abil, mis peab tuginema järgmistel aspektidel:

- **rahandus- ja finantssammas**, mis on enamjaolt paigas ning mis peaks hõlmama ELi juhitavat täieõiguslikku pangandusliitu, et luua üleeuroopaline kapitaliturg, kaitses samas maksumaksjaid ülemäärase riskide võtmise ja kontrollimatu maksejõuetuse eest;
- **majandussammas**, et tugevdada otsustusprotsessi majanduspoliitikas, edendades nii majanduskasvu, tööhõivet, konkurentsivõimet, lähenemist ja Euroopa solidaarsust;
- **sotsiaalsammas**, mis on lahutamatu majandusarengust ja majanduslikust tõhususest, et tagada Euroopa Liidu aluslepingute täielik rakendamine ELi lepingu artikli 3 kohaselt ning parandada sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust;
- **poliitiline sammas**, sh suurem vastutus ja demokraatlik õiguspärasus, et parandada usaldusvärsust ja usaldust.

4.4. Lisaks tuleb astuda samme euroala eelarve kasutuselevõtu suunas, mis aitaks leevendada võimalikke šokke edaspidi, eeldusel, et kõnealune võimalik fiskaalvõimekus on mõeldud tingimusliku abina reformide poole püüdlamiseks. Nagu märkis komitee omaalgatuslikus arvamuses majandus- ja rahaliidu väljakujundamise kohta ⁽¹⁴⁾, võiks sellist euroala eelarvet rahastada finantstehingumaksuga, mis hõlmaks kogu euroala, süsinikdioksiidimaksuga, ajutise maksuga või ühiste võlakirjade emiteerimisega. Siiski ei ole veel üheski kõnealustest valikutest kokkuleppele jõutud.

4.5. Euroopa majandusjuhtimise edusammud on võimalikud vaid siis, kui tugevdatakse ELi sotsiaalset mõõdet. See peaks põhinema ELi lepingu artikli 3 tasakaalustataval kohaldamisel. Artiklis sätestatakse, et Euroopa Liit peab leidma tasakaalu majandusliku tõhususe ning sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse vahel. Lisaks on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 151 ja 153 eesmärk toetada liikmesriikide sotsiaalsüsteemide ühtlustamist. See on küsimus, mida komitee uuris 2013. aastal ⁽¹⁵⁾.

4.6. Samal ajal on vaja suurendada ELi demokraatlikku legitiimsust, et tugevdada selle poliitilist raamistikku, ning eelkõige Euroopa Parlamendi rolli. Selleks on võimalik rakendada konkreetseid meetmeid kehtiva aluslepingu ja kehtivate eeskirjade raames. Keskpikas ja pikas perspektiivis oleks soovitatav, et aluslepingu võimaliku muutmise korral kooskõlastataks institutsioonilised sätted tõelise poliitilise liidu hädavajalike nõuetega. Komitee on juba heaks kiitnud väga üksikasjaliku tegevuskava majandus- ja rahaliidu poliitilise samba teostamiseks, milles esitatakse terve rida võimalikke meetmeid ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ 9. juuli 2014. aasta arvamus teemal „Majandus- ja rahaliidu väljakujundamine – Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekud ELi järgmiseks õigusloomeperioodiks“ (ELT C 451, 16.12.2014, lk 10).

⁽¹⁵⁾ 22. mai 2013. aasta arvamus teemal „Majandus- ja rahaliidu sotsiaalne mõõde“ (ELT C 271, 19.9.2013, lk 1) ja 17. oktoobri 2013. aasta arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Majandus- ja rahaliidu sotsiaalse mõõde tugevdamine““ (ELT C 67, 6.3.2014, lk 122).

⁽¹⁶⁾ 27. mai 2015. aasta arvamus teemal „Majandus- ja rahaliidu väljakujundamine: poliitiline sammas“ (ECO/376) (ELT C 332, 8.10.2015, lk 8).

4.7. Komitee võtab teadmiseks viie presidendi 22. juuni 2015. aasta aruande Euroopa Ülemkogule „Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine” ning loodab, et seda kasutatakse alusena otsustavamate meetmete võtmiseks, nagu eespool märgitud ⁽¹⁷⁾.

5. Kodanikuosaluse, demokraatia ja vastutuse tugevdamine: edasised sammud

5.1. Kodanik peaks olema ELi tulevikku käsitleva arutelu keskmes. Demokraatia ja vastutus on Euroopa kodakondsuse põhimõisted. Nende põhimõtete rakendamisel on võtmeroll Euroopa Komisjonil, kes on aluslepingute kaitsja. Euroopa Komisjon on Euroopa institutsioon, kellel on seadusandliku algatuse ainuõigus ning võtmeroll nende erinevate jõudude ja huvide tasakaalustamisel, mis moodustavad Euroopa Liidu. See tasakaalustamine peab toimuma samaaegselt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete tõhusama rakendamisega ELi demokraatlikuma ja kaasavama juhtimise saavutamiseks.

5.2. Lissaboni lepingus nähakse ette Euroopa Parlamendi osatähtsuse suurendamine ja liikmesriikide proaktiivne lähenemine tänu tugevdatud nõukogule. Igal juhul on tulevikus vaja veelgi laiendada Euroopa Parlamendi pädevusi, nt suurema rolli kaudu Euroopa majandusjuhtimises ja Euroopa poolaastas, ning panna paika kolme institutsiooni vahel paremini tasakaalustatud vastutuste jaotus ja institutsioonidevaheline koostöö, mis tagaks tugevama ELi meetodi. Kõnealus kontekstis pakub erilist huvi kolmepoolsete läbirääkimiste ulatuslik kasutamine õigusaktide vastuvõtmiseks seadusandliku tavamenetluse kohasel esimesel ja teisel lugemisel ⁽¹⁸⁾. Kolmepoolsed läbirääkimised on saanud suurel määral normiks, mis on vastuolus läbipaistvuse ja vastutuse demokraatlike põhimõtetega ning vajaliku tasakaalu säilitamisega kolme institutsiooni vahel seadusandliku tavamenetluse raames. Komitee pooldab seetõttu tagasipöördumist seadusandliku tavamenetluse vaimu, kui mitte sõnastuse juurde, kusjuures kolmepoolsed läbirääkimised peaksid jääma erandiks.

5.3. Lisaks sellele on ELi meetodit ka võimalik tõhusamalt kohaldada horisontaalse subsidiaarsuse kaudu. Aluslepingutes puudub nii selle kui ka vertikaalse subsidiaarsuse mõiste selgesõnaline määratlus. Sellegipoolest tähendab horisontaalne subsidiaarsus erasektori osalejate, sh kodanike ja kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonide avaliku rolli ja nende osaluse tunnustamist poliitikakujundamise ja otsustusprotsessis nende konkreetse nõustamisülesande kaudu ning sotsiaalpartnerite iseseisva seadusandliku rolli tunnustamist Euroopa sotsiaaldialoogi kontekstis.

5.4. Horisontaalse subsidiaarsuse mõistet, mida mõnikord nimetatakse ka funktsionaalseks subsidiaarsuseks, tunnustatakse juba kaudselt aluslepingute artiklites 152, 154 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 155 sotsiaaldialoogi ja sotsiaalpartnerite osatähtsuse kohta.

5.5. Ka Euroopa Liidu lepingu artiklis 11 nimetatakse osalusdemokraatiat esindusdemokraatia oluliseks täiendavaks elemendiks, kooskõlas ELi lepingu artiklitega 10 ja 12 ⁽¹⁹⁾, mis on demokraatia peamine alus. Nagu komitee on mitmeid kordi rõhutanud, avavad Euroopa Liidu lepingu artikli 11 lõiked 1 ja 2 ⁽²⁰⁾ olulisi võimalusi Euroopa demokraatia arenguks, pannes aluse sellise pikaajalise struktureeritud dialoogi loomisele kodanikuühiskonnaga Euroopa tasandil, mis toimub samaaegselt ELi institutsioonide ja liikmesriikide poliitilise dialoogiga.

5.6. Lisaks sellele tuleb ELi meetodit täiendada tugevdatud vertikaalse subsidiaarsusega, tugevdades riikide parlamentide rolli ELi poliitika kujundamisel ning tõhustades koostööd riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_et.pdf

⁽¹⁸⁾ Kolmepoolsed läbirääkimised on sätestatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 13. juuni 2007. aasta kaasotsustamismenetluse praktilist korda käsitlevas ühises deklaratsioonis (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 251) (ELT C 145, 30.6.2007, lk 5).

⁽¹⁹⁾ Riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi rolli kohta.

⁽²⁰⁾ Artikli 11 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud, et:

„Institutsioonid annavad kodanikele ja esindusühendustele sobival viisil võimaluse teha teatavaks ja vahetada avalikult oma seisukohti liidu tegevuse kõigis valdkondades.”

„Institutsioonid peavad esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi.”

5.7. Kõike seda, mida ülalpool on kirjeldatud, oleks olnud võimalik saavutada juba kehtivate lepingute raames. Iseäranis oleks kodanikuosaluse, demokraatia ja vastutuse valdkonnas olnud võimalik teha suuri edusamme ELi poliitikameetmete süvendamise ning protsesside ja rakendamise parandamisega. Nagu juba kahes komitee arvamuses⁽²¹⁾⁽²²⁾ mainitud, on edusammud artikli 11 sätete tõhusa rakendamise suunas olnud siiski piiratud ning seetõttu ei olnud võimalik anda osalusdemokraatia mõistele asjakohast sisu.

5.8. See kehtib ka Euroopa kodanikualgatuse kohta artikli 11 lõike 4 kohaselt. Euroopa kodanikualgatus peaks olema osalusdemokraatia ja kodanikuaktiivsuse tähtsaim vahend, kuid praegusel kujul on see üsna ebatõhus, ning selle rakenduseeskirjad tuleks põhjalikult läbi vaadata.

5.9. Horisontaalse subsidiaarsuse põhimõtet tuleb tugevdada ja laiendada tulevikus ka teistele poliitikavaldkondadele kodanikuühiskonnaga peetava struktureeritud dialoogi kaudu, nt keskkonna- ja tarbijakaitse valdkonnas. See tugevdaks kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonide rolli Euroopa menetlustes, võimaldades neil täiel määral panustada nendega seonduvatesse poliitikavaldkondadesse, andes osalusdemokraatia põhimõttele konkreetse sisu. Selle eesmärgi saavutamiseks ja organiseeritud kodanikuühiskonda esindava ELi institutsioonina on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel võtmeroll osalusdemokraatia täieliku potentsiaali rakendamisel ning kodanikuühiskonna dialoogi arendamisel ja tugevdamisel partnerluses ELi institutsioonidega.

5.10. Organiseeritud kodanikuühiskonna institutsioonilise esindajana Euroopa tasandil on komiteel kolmekordne roll: i) hõlbustada ja toetada dialoogi kodanikuühiskonna esindusorganisatsioonide vahel ja ELi institutsioonidega, ii) tagada organiseeritud kodanikuühiskonna pidev osalus ELi poliitilistes protsessides ja iii) teostada järelevalvet Euroopa Liidu lepingu artikli 11 rakendamise üle.

5.11. Seega ning ELi institutsioone nõustava organina⁽²³⁾ on komiteel võimalus täita täielikult oma rolli i) katalüsaatori ja koordinaatorina kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel ja nendega peetavas dialoogis, ii) tähtsaima vahendajana kodanikuühiskonna organisatsioonide ja ELi otsuseid tegevate organite vahel ning iii) tõhusa sillana liikmesriikide ja Euroopa tasandi vahel. Aluslepingute võimaliku muutmise korral taotleb komitee selle rolli selgesõnalist tunnustamist⁽²⁴⁾.

5.12. Parema õigusloome tegevuskava käivitamine peegeldab uue komisjoni soovi panna suur rõhk oma hindamistegevusele, ühendades selle protsessiga teised institutsioonid, ametiasutused ja kodanikuühiskonna tervikuna. Nõuandva organina on komitee osalus poliitikameetmete hindamisel esmatähtis, kuna see põhineb komitee õiguspärasel rollil ELi institutsioonilises ülesehituses: i) kaitsta ELi saavutusi Euroopa kodanike vajadustele vastamisel, ja ii) hoiatada häirete eest ELi poliitikameetmete ja õigusaktide rakendamisel ning võimalike puuduste eest.

⁽²¹⁾ 14. novembri 2012. aasta aramus teemal „Põhimõtted, menetlused ja meetmed Lissaboni lepingu artikli 11 lõigete 1 ja 2 rakendamiseks” (ELT C 11, 15.1.2013, lk 8).

⁽²²⁾ 2. juuli 2015. aasta aramus teemal „Hinnang Euroopa Komisjoni konsultatsioonidele sidusrühmadega” (ELT C 383, 17.11.2015, lk 57).

⁽²³⁾ Euroopa Liidu lepingu artikli 13 lõikes 4 ELi institutsioonilise raamistiku kohta on sätestatud, et „Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni abistavad nõuandva pädevusega Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee.”

⁽²⁴⁾ Kõnealuse ettepaneku tegi komitee Euroopa Ülemkogule juba 2006. aasta arvamuses, põhiseaduse lepingu ratifitseerimise ebaõnnestumisele järgnenud järelemõtlemisajal.
17. mai 2006. aasta aramus teemal „Komitee panus 15.–16. juunil 2006 toimuvale Euroopa Ülemkogule – järelemõtlemisaeg” (ELT C 195, 18.8.2006, lk 64).

5.13. Rolli raames, mis on komiteele omistatud ELi lepingu artikli 13 lõikes 4, tunnistatakse 22. veebruaril 2012 allkirjastatud Euroopa Komisjoni ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostööprotokollis ning 5. veebruaril 2014 komitee ja Euroopa Parlamendi vahel allkirjastatud koostöölepingus olulist lisaväärtust, mida komitee võib pakkuda parema õigusloome programmile, edastades kodanikuühiskonna seisukohti kogu ELi poliitikatsükli jooksul⁽²⁵⁾. Seega nõuab komitee oma institutsioonilise rolli selget tunnustamist paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise lepingu iga edasise muutmise korral⁽²⁶⁾.

5.14. Et sellele kõigele tõhusalt kaasa aidata, peaks komitee ise täiel määra ära kasutama oma potentsiaali ning tugevdama oma rolli, toimimist ja töömeetodeid, ning toimivaid seoseid peamiste Euroopa kodanikuühiskonna organisatsioonide ja võrgustikega. Komitee on muu hulgas suurendamas oma tööde asjakohasust, keskendades oma jõupingutused rohkem ELi prioriteetsetele rühmadele ja poliitikameetmetele, arvestades talle aluslepingutega antud nõuandvat rolli.

5.15. Sel moel võib komitee anda olulise panuse Lissaboni lepingu potentsiaali suurendamisse kodanikele otsest huvi pakkuvates poliitikavaldkondades ning selliste võimalike lünkade kindlakstegemisel, mis nõuavad asjaomaste poliitika-meetmete muutmist ja kohandamist, et kodanike vajadustele paremini vastata.

Brüssel, 16. september 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Euroopa Komisjoni ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostööprotokolli punktis 18 on sätestatud, et „[k]omitee annab panuse liidu õigusaktide kohaldamise hindamisse eelkõige seoses horisontaalsete klauslitega, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 8–12”.

Lisaks sellele on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Parlamendi koostöölepingus kirjas, et komitee esitab Euroopa Parlamendile süstemaatilisel mõjuhindanguid Euroopa Liidu õigusaktide kohta „koos kodanikuühiskonnalt saadud teabe ja asjaomaste materjalidega selle kohta, kuidas kehtivad õigusaktid ja rahastamiskavad reaalselt toimivad ja milliseid vajakajäämisi tuleb arvesse võtta ELi õigusaktide ja meetmete kujundamisel ja läbivaatamisel”.

⁽²⁶⁾ Arvamus delegeeritud õigusaktide kohta (INT/768) (vastu võetud 16. septembril 2015) (vaata käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 145).