



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 14.11.2006  
KOM(2006) 689 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade**

{KOM(2006) 690 lõplik}  
{KOM(2006) 691 lõplik}

# KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

## Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade

### *Kommenteeritud kokkuvõte*

Õigusaktid ja määrused on olulised, et tagada aus ja toimiva konkurentsiga turg, kodanike heaolu, samuti rahvatervise ning keskkonna tõhus kaitse. Parem õigusloome tagabki selle nõnda, et maksimeeritakse kasu ja minimeeritakse kulud. Parem õigusloome võib märkimisväärselt edendada tootlikkust ja tööhõivet, andes nii panuse majanduskasvu ja töökohtade loomisse. Euroopas töötavad regulatiivkeskkonda rahvusvahelises kontekstis välja nii liit kui ka liikmesriigid – seega on parem õigusloome ühine vastutus.

Strateegilises ülevaates, millele lisatakse eraldi dokumendid lihtsustamise ja halduskulude kohta, analüüsitakse saavutatud edu ja antakse ettekujutus tulevikuväljakutsetest.

Parem õigusloome hõlmab poliitikakujundamist mõtte formuleerimisest selle rakendamise ja jõustamiseni, kusjuures kõik algab subsidiaarsuse põhimõtte hoolikast kohaldamisest. Poliitika väljatöötamisel tagab laiaulatuslik konsulteerimine süstemaatilise arvestamise sidusrühmade arvamusega. Kooskõlas põhjalike suunistega on koostatud üle 160 mõju hindamise, et saada teavet komisjoni otsusteks ja hõlbustada selliste otsuste tegemist. Mõõdetakse ka halduskulusid. Komisjon on sõelnud ettepanekuid, mis olid tema ametisse asumisel aastal 2004 vastu võtmata ja võtnud neist 68 tagasi, kavandades aastaks 2007 kümme täiendavat tagasivõtmist.

Kodanike ja ettevõtjate jaoks on olulisimad olemasolevad õigusaktid. Seetõttu käivitas komisjon laiaulatusliku, üle 100 algatusega lihtsustamisprogrammi aastateks 2005–2008. 2006. aasta lõpuks peaks olema vastu võetud umbes 50 ettepanekut. Enam kui 20 neist menetleb nõukogu ja Euroopa Parlament. Need ettepanekud tuleks muuta prioriteetsemaks.

Euroopa Parlament ja nõukogu on kirjutanud alla paremat õigusloomet käsitlevale institutsioonidevahelisele kokkuleppele ja nad võtavad meetmeid parema õigusloome praktikasse rakendamiseks (nt viivad läbi mõju hindamisi seoses komisjoni ettepanekute oluliste muudatustega). Teha võiks enamgi.

Areng liikmesriikide tasandil on kogunud märkimisväärselt kiirust alates majanduskasvu ja tööhõive ühtsete suuniste vastu võtmisest – 19 liikmesriiki on võtnud vastu parema õigusloome strateegia või on seda välja töötamas ja 17 liikmesriiki on analüüsinud või analüüsivad halduskulusid. Mitmed neist on seadnud terviklikud eesmärgid halduskulude vähendamiseks. Mõju hindamisi on koostatud enam, kuigi need on tihti osalised. Üheksal liikmesriigil on lihtsustamisprogramm, neist kaheksal asjakohased lihtsustamisalgatused. Konsulteerimine on kohustuslik ainult üheksas liikmesriigis.

Väljavaade on julgustav: nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil on tehtud suuri edusamme. Kuid parema õigusloome väljatöötamine on protsess mitte üksiksündmus ja peamised väljakutsed jäävad samaks. Komisjon on määranud kindlaks erinevate osaliste prioriteedid:

#### Euroopa Komisjon:

- Ajakohastatud lihtsustamisprogramm, mis on suunatud konkreetse majandusliku kasu saavutamisele, eelkõige läbi halduskoormuse vähendamise ja selle kaasamise komisjoni õigusloome- ja tööprogrammi. Aastaks 2007 on kavas 47 algatust<sup>1</sup>.
- Mõju hindamise tugevdatud kontroll, mis saavutatakse presidendi alluvusse kuuluva sõltumatu mõju hindamise komitee loomise kaudu.
- Ühenduse õiguse tugevdamine ja jõustamine.

#### Nõukogu ja Euroopa Parlament:

- Süstemaatilisemad mõju hindamised komisjoni ettepanekute oluliste muudatuste puhul;
- Menetluses olevatele lihtsustamissettepanekutele, kodifitseerimisele ja aegunud õigusaktide kõrvaldamise prioriteetsuse tõstmine.

#### Liikmesriigid:

- Konsulteerimismehhanismide väljatöötamine ja tõhustamine, kui seda ei ole veel tehtud.
- Majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnamõjude süstemaatilisem hindamine asjakohaste suuniste ja allikate kaudu ning tulemuste läbipaistvamaks muutmine;
- Lihtsustamisprogrammide väljatöötamine, kui seda ei ole veel tehtud.
- Ühenduse õiguse parem kohaldamine.

#### EL ja liikmesriigid:

Komisjon teeb ettepaneku käivitada laiahaardeline strateegia halduskoormuse vähendamiseks. Võttes arvesse, et halduskoormus tekib nii Euroopa tasandi kui riiklike õigusaktide mõjul, teeb komisjon ettepaneku, et 2007. aasta kevadel toimuv Euroopa Ülemkogu kinnitaks ühise eesmärgi vähendada 2012. aastaks halduskoormust 25% võrra.

Samal ajal peaksid liikmesriigid riiklikul tasandil võtma sarnaseid meetmeid ja saavutama tulemusi kohustustes vähendada halduskoormust sama perioodi vältel. Saavutatud edusammudest tuleks anda aru riiklikes reformiprogrammides ja neid hinnatakse koos igaaastaste arenguaruannetega kevadel toimival Euroopa Ülemkogu kohtumisel.

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> Komisjoni õigusloome- ja tööprogramm 2007 - KOM(2006) 629, 24.10.2006.

## I. PAREMA ÕIGUSLOOME PROGRAMM

Euroopa Liit püüab edendada regulatiivkeskkonda, mis kaitseb kodanikke, toetades samas Euroopa ettevõtjaid, et need tugeva konkurentsiga üleilmses keskkonnas edukamalt konkureeriks ja uuendusmeelsemad oleksid. Suur osa Euroopa õigusest on töötatud välja selleks, et toimiks ühtne turg. See hõlmab muid poliitikavaldkondi, kus ELi liikmesriigid on kokku leppinud ühises poliitikas (nt põllumajandus, kalandus, kaubandus, toll) või Euroopa tasandi meetmete lisaväärtuses (nt keskkond, tervishoid ja tarbijakaitse). Need poliitikavaldkonnad vajavad kokkulepituid eeskirju, mida järjepidevalt kohaldatakse.

Euroopa tasandil õigusloome on bürokraatiat tublisti vähendanud. Palju lihtsam ja tulemuslikum on kohaldada kõigis liikmesriikides ühte kõigile ühist eeskirja kui riigi ja kohaliku tasandi eeskirjade keerukat kogumit. Euroopa õigusaktid on olnud tõhusad kahjulike takistuste kõrvaldamisel konkurentsi valdkonnas ja vasturääkivate riiklike eeskirjade kaotamisel.

ELi õiguse väljatöötamine on olnud arenev, kasvav protsess, kus uued eeskirjad lisanduvad olemasolevale alusele. Kõige küpsemates poliitikavaldkondades oleks aeg vaadelda seonduvat õigusaktide kogumit, et näha võimalusi selle lihtsustamiseks – et vähendada ettevõtjate ning kodanike koormust ning tagada õigusaktide selgus, ajakohasus, tõhusus ja kasutajasõbralikkus. Õigusakte tuleks pidevalt jälgida ja kohendada, et pidada sammu tehnoloogiliste arengute ja üleilmsete turgudega.

Komisjon on õiguskeskkonna lihtsustamisest ja parandamisest teinud olulisima prioriteedi. Tuginedes varasematele algatustele, käivitas komisjon aastal 2005 parema õigusloome programmi, et teha tulemuslikke algatusi ja ajakohastada ning lihtsustada olemasolevat õigusaktide kogumit. Nimetatud programm kehtib poliitilise tsükli kõigil tasanditel:

- Olemasoleva õiguse puhul püütakse seda lihtsustada ja ajakohastada selliste õiguslike võtetega, nagu uuestisõnastamine, kehtetuks tunnistamine, kodifitseerimine või läbivaatamine. Halduskoormuse vähendamise viise kaalutakse. Prioriteet on tagada õigusaktide nõuetekohane ja õigeaegne rakendamine.
- Uute ettepanekute puhul on poliitikakujundamise kvaliteedi ja kooskõlastatuse parandamiseks kehtestatud mõju hindamise (majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju) ning sidusrühmade ja ekspertidega konsulteerimise<sup>2</sup> terviklik süsteem. Kantakse hoolt, et oleks tagatud ettepanekute proportsionaalsus võrreldes käsitletava probleemiga ja meetmete võtmine õigel tasandil, subsidiaarsuse põhimõttest lähtuvalt.
- Komisjon sõelub ka ettepanekuid, mida menetleb kaasseadusandja, et näha, kas viivitused nende vastuvõtmisel on tingitud ettepanekute vähesest kvaliteedist ja tähtsusest ja kas need tuleks seetõttu tagasi võtta.

---

<sup>2</sup> Komisjon annab järgmises teatises Euroopa läbipaistvusalgatuse kohta aru avaliku konsulteerimise miinimumnorme käsitleva avaliku konsulteerimise tulemuste kohta.

Kõik need meetmed tugevadavad üksteist. Enne õigusaktide lihtsustamist hinnatakse mõjusid ja kaalutakse halduskulude vähendamise viise. Kattuvused ja puudujäägid tuvastatakse ning parandatakse. Poliitika kujundamisel ja õigusaktide koostamisel ning nende läbivaatamisel ja parandamisel vaadeldakse hoolikamalt rakendusküsimusi. Selle eesmärk on parimal võimalikul viisil kvaliteetse õigusloome saavutamine, mitte aga õiguslike piirangute kaotamine.

Parem õigusloome on jagatud vastutus. Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule vastuvõtmiseks ettepaneku. Riikide valitsused ja parlamendid võtavad ELi õigusaktid riiklikku õigusse üle ning sageli kohaldatakse neid piirkondlikul ja kohalikul tasandil. On oht, et õigusaktidele lisatakse alates mõtte formuleerimisest kuni selle rakendamiseni pidevalt „kaunistusi”. Vastutus hea õigusloome eest on seega jagatud vastutus. Komisjon sõltub parema õigusloome eesmärgi saavutamisel tihedast koostööst teiste Euroopa institutsioonidega, liikmesriikidega ja kohalike haldusasutustega. 2003. aasta paremat õigusloomet käsitlevas institutsioonidevahelises kokkuleppes sätestasid institutsioonid koos muude täiendavate kokkulepetega kirjalikult selle, kuidas nad saaksid teha koostööd parema õigusloome nimel.

## **II. SENISED EDUSAMMUD JA TULEVIKUVÄLJAKUTSED**

### ***1. Olemasolevate õigusaktide ajakohastamine***

Kuigi Euroopa õigus kujutab endast juba iseenesest lihtsustamist (üks õigusakt 25 asemel), on kiiresti muutuv maailmas oluline õigusakte läbi vaadata, ühtlustada, kaotada kattuvused ja kasutada ära võimalusi, mida pakub kiiresti muutuv tehnoloogia.

#### ***Olemasoleva õiguse lihtsustamine***

Komisjon on tugevdanud oma jõupingutusi ELi õiguse ajakohastamisel ja lihtsustamisel. Jooksva lihtsustamisprogrammi<sup>3</sup> raames aastateks 2005–2008 kavandatud sajast ettepanekust võetakse umbes 50 vastu 2006. aasta lõpuks. Nende hulgas on äritegevuse seisukohast olulisi ettepanekuid, nagu näiteks tolliseadustikku käsitlev ettepanek, mis hõlbustab andmevahetust, ühtlustab ja lihtsustab menetlusi; jäätmeid käsitlev ettepanek, mis selgitab määratlusi ja ergutab ringlussevõtturгу; ja makseteenuseid käsitlev ettepanek, mis lihtsustab menetlusi.

Komisjon on nüüdseks oma jooksva lihtsustamisprogrammi ajakohastanud<sup>4</sup> ja sellega nähakse ette täiendavaid algatusi nt põllumajandus-, kalandus-, märgistamis- ja statistikavaldkonnas. Komisjon järgib endiselt kõrgeid püüdlusi, kohandades ajakava nii, et see võimaldaks kvaliteetset ettevalmistustööd (nt mõju hindamine, konsulteerimine ja olemasolevate õigusaktide järeelhindamine).

Lihtsustamine tähendab muudatusi ja kohandamist, see nõuab sektori tasandil toimuvaid konsultatsioone. Komisjon konsulteerib aktiivselt kõige enam mõjutatud isikutega, uurib probleeme ja leiab neile praktilisi lahendusi. Oluline on ka rahvusvaheline kontekst (nt raamatupidamise, riigihangete ja intellektuaalomandi õiguste puhul).

Kaasseadusandja peaks lihtsustamisetpanekute prioriteeti tõstma. Praegu on menetluses üle 20 lihtsustamisetpaneku. Tuleks kaaluda menetlusi, mis hõlbustaksid lihtsustamisetpanekute õigeaegsemat vastuvõtmist.

---

<sup>3</sup> KOM(2005) 535, 25.10.2005.

<sup>4</sup> Esimene arenguaruanne regulatiivkeskkonna lihtsustamise strateegia kohta - KOM(2006) 690.

Liikmesriigid peavad välja töötama riiklikud lihtsustamisprogrammid, et uued riiklikud eeskirjad ei muudaks olematuks ühenduse lihtsama regulatiivkeskkonna kasutegurit. Sageli tehakse just direktiivide riiklikusse õigusesse ülevõtmisel täiustusi, mida ELi õigus ette ei näe. Need tarbetud täiustused võivad minna palju kaugemale nõuetest, mida näeb ette ELi õigus.

### *Halduskoormuse vähendamine*

Enamus õigusaktidega seonduvaid kulusid on seotud investeeringutega (nt turvavarustuse paigaldamine), mis on vajalikud õigusega kooskõlas olemiseks. Kuid on ka muid halduslikku laadi kulusid, nagu need, mis ilmnevad aruandekohustuse täitmisel. Kui sellega ei seata ohtu õigusakti eesmärkide saavutamist, tuleks neid võimaluse korral vähendada. Liikmesriikide kogemus näitab, et valitsusasutused saavad teha palju õigusaktidega seonduva põhjendamatu halduskoormuse vähendamiseks – selliste meetmete majanduslik kasutegur on SKT suurenemine hinnanguliselt kuni 1,5% võrra ehk kuni 150 miljardi euro võrra<sup>5</sup>.

Komisjon on välja töötanud ühtse metoodika halduskulude hindamiseks ja kohaldab seda oma uutele õigusaktidele eelnevate mõju hindamiste suhtes.

Praegu on prioriteediks olemasolevatest õigusaktidest tuleneva halduskoormuse vähendamine. Koostöös liikmesriikidega töötab komisjon välja lähenemisviisi olemasolevate õigusaktidega seonduva halduskoormuse ühiseks analüüsiks ELis. Küsimused, mida komisjon vaatleb (nt analüüsides võrreldavus, kohustuste päritolu kindlakstegemine, vähendamiseesmärgid ja koormuse jaotamine jne) ja pilootprojektist saadud kogemused on üksikasjalikumalt esitatud komisjoni töödokumendis.

Komisjon otsib ka parimaid võimalusi olemasolevate õigusaktidega seonduvate kvantitatiivsete vähendamiseesmärkide seadmiseks. Mitmed liikmesriigid on nimetatud analüüsi juba teinud ja nad on jõudnud järeldusele, et halduskulude vähendamine 25% võrra on julge, kuid saavutatav eesmärk. Mõne liikmesriigi kogemuse põhjal võib öelda, et sellised eesmärgid toimivad hästi raamistiku loomisel ja toimingutele vajaliku hoo andmisel. Selliseid eesmärgi tuleks eristada vastavalt koormuse paiknemisele. Teatavates valdkondades (nt põllumajandus ja toll) võivad Euroopa tasandil võetud meetmed koormust otseselt vähendada; teistes valdkondades annavad koormuse vähendamisse märkimisväärselt suurema panuse liikmesriikide võetud meetmed. Liikmesriigid ja komisjon peaksid kokku leppima kõiki pooli rahuldava analüüsialuse prioriteetsete valdkondade puhul ja vähendamiseesmärgid, mida ühendus ja liikmesriigid halduskoormuse päritolu funktsiooni tõttu jagavad.

Komisjon esitab 2007. aasta alguses halduskulude analüüsi ja halduskoormuse vähendamist käsitleva tegevuskava. Tegevuskavas tehakse ettepanekud nii kohe võetavateks meetmeteks kui ka kooskõlastatud pikemaajaliseks lähenemisviisiks ELi ja liikmesriikide ühise analüüsi ja vähendamiseesmärkide suhtes. Komisjon kutsub institutsioone üles kaaluma kohe võetavate meetmete kiirendatud heakskiitmismenetlust.

2007. aasta kevadel toimuvale Euroopa Ülemkogul palutakse kinnitada:

- ELi ja riiklike õigusaktidega seonduv ühine eesmärk vähendada halduskoormust 25% võrra aastaks 2012, ja võimalikud kohe võetavad meetmed. See on jagatud

---

<sup>5</sup> Vt „Halduskulude analüüs ja halduskoormuse vähendamine Euroopa Liidus” - KOM(2006) 691.

vastutus ja nõuab seega Euroopa institutsioonide ja liikmesriikide ühist jõupingutust.

- meetmete prioriteetsed valdkonnad – nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil, nii kohe kui ka pikemas perspektiivis võetavateks meetmeteks.
- analüüsi praktika ja metoodika.

### ***Kodifitseerimine ja aegunud õigusaktide kõrvaldamine***

Euroopa õigus on jätkuvalt arenenud, õigusakte on aja jooksul muudetud. Neid muudatusi ei ole algse õigusaktiga süstemaatiliselt integreeritud. Kodifitseerimine on protsess, mis liidab olemasolevate õigusaktide sätted koos kõigi järgnevate muudatustega üheks õigusaktiks. Sellega antakse panus ELi õiguse mahu vähendamisse, luuakse läbipaistvamad ja õiguslikult selgemad tekstid, mis eelkõige aitavad VKEdel neid jõustada. Komisjoni kodifitseerimisprogramm hõlmab umbes 500<sup>6</sup> õigusakti kõigis sektorites. 85 õigusakti on komisjon lõplikult vormistanud: 52 on vastu võetud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. 33 õigusakti menetlevad nõukogu ja parlament. Nimetatud 85 õigusakti asendavad 300 kehtivat õigusakti. 500 kodifitseeritud õigusakti asendavad kokku umbes 2 000 õigusakti.

Komisjon kavatseb programmi lõpule viia aastaks 2008. Tõlkimist on kiirendatud ja põhjalikud muudatused on võimaluse korral „külmutatud”. Komisjon kutsub teisi institutsioone üles koondatud jõupingutuseks, et viia kodifitseerimisprogramm asjaomaste õigusaktide võimalikult kiire vastuvõtmise kaudu lõpule.

Et tulevikus kodifitseerimiskeskuste kordumist vältida, on oluline süstemaatilisemalt, uuestisõnastamise<sup>7</sup> teel, tagada muudatuste integreerimine olemasolevasse õigusse juba siis, kui muudatused vastu võetakse.

Aegunud õigusaktid, millel ei ole enam tegelikku mõju, kuid mis selgesõnalise kõrvaldamise puudumisel ametlikult jõusse jäävad, tuleks eemaldada. 2003. aastal käivitas komisjon sõelumisprotsessi, et määrata kindlaks sellised õigusaktid ja luua lihtsustatud menetlus nende eemaldamiseks. Seda tegevust tuleks jätkata ja kiirendada, kui Euroopa Parlament ja nõukogu on asjaomastes kiirmenetlustes kokku leppinud.

## ***2. Ettepanekute ettevalmistamise parandamine***

### ***Mõju hindamine***

Parema õigusloome puhul on suur roll täielikul ettekujutusel õigusakti majanduslikust, sotsiaalsest ja keskkonnamõjust, sealhulgas rahvusvahelisest taustast. Lisaks sidusrühmadega konsulteerimisele on komisjon loonud mõju hindamise integreeritud süsteemi, välja andnud suunised ja kohaldanud neid kõige olulisemate poliitikaettepanekute suhtes. Alates 2003. aastast on komisjon viinud läbi üle 160 mõju hindamise. 2006. aasta septembrist tõlgitakse komisjoni mõju hindamiste kokkuvõtted kõigisse ametlikesse keeltesse. Komisjoni otsused selle kohta, kas ja kuidas algatust jätkata, põhinevad valikute põhjalikul analüüsil. Iga kord

---

<sup>6</sup> 940st õigusaktist, mis 2001. aastal kodifitseeritavaks tunnistati, on 198 kõrvaldatud, 16 kehtivuse kaotanud, kaheksat (8) akti on kodifitseerimise seisukohast liiga tihti muudetud ja 152 on aegunud või ei vääri kodifitseerimist neis tehtud muudatuste ebaolulisuse tõttu.

<sup>7</sup> Uuestisõnastamise tähendab, et uus õiguslikult siduv akt ühendab asendatava õigusakti kõrvaldamise käigus kaks tegevust – õigusakti sisu muutmise ja ülejäänud, muutmatuks jääva osa kodifitseerimise.

kaalutakse koos õiguslikult siduva akti alternatiividega (ise- ja kaasreguleerimine) võimalust meetmeks, mida ei võeta ELi tasandil. Selle tulemusena on osa kavandatavatest meetmetest märkimisväärselt kohandatud: mõjuhindamised, mis käsitlesid biomassi, linnakeskkonda ja online-muusika sektori autoriõigusi viisid järelduseni, et õiguslikult siduvad meetmed ei ole vajalikud.

Tähtis uus element komisjoni otsuste paremaks muutmisel on mõju hindamise komitee loomine, mis annab nõu ja tuge mõju hindamiste tava kujundamiseks komisjonis. Komitee annab laiaulatuslikku kvaliteetset nõu ja teeb kontrolli ning tagab, et vastutus hindamiste ja asjaomaste ettepanekute ettevalmistamise eest jääb asjaomaste osakondade ja volinike pädevusse. Mõju hindamise komitee koosneb kõrgetest ametnikest, tegutseb poliitikat kujundavatest osakondadest sõltumatult ja annab aru otse presidendile. Komitee annab välja arvamusi mõju hindamiste kvaliteedi kohta. Mõju hindamise komitee annab panuse mõju hindamiste kvaliteedi tagamise, sellesse, et neis vaadeldaks erinevaid poliitikavalikuid ja et neid saaks kasutada kogu õigusloomeprotsessi vältel. Oma töö hõlbustamiseks võib mõju hindamise komitee vajada välisekspertiisi tuge. Komisjon loodab, et mõju hindamise komiteest kujuneb täiuse keskus.

Muud olulised käimasolevad meetmed hõlmavad komisjoni mõju hindamise süsteemi välishindamist. Komisjon võtab ka vastu tegevuskava<sup>8</sup> järeelhindamiste kasutamise parandamiseks poliitika kujundamise käigus.

Teised institutsioonid peaksid süstemaatiliselt hindama komisjoni ettepanekutesse tehtavate muudatuste mõju, võimaluste piires komisjoniga sama meetodikat kasutades. Euroopa Liidu lepingu VI jaotise valdkonnas (politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades) peaks nõukogu või liikmesriigi tehtud ettepanekuga kaasnema mõju hindamine.

### ***Menetluses olevate ettepanekute sõelumine ja tagasivõtmine***

Mõnes liikmesriigis lõpevad valitsuse ja parlamendi õigusloomeprogrammid automaatselt nende volituste lõppedes. Sellist õigusloomelist ebajärjekindlust ei näe ELi lepingud ette. Võttes arvesse Euroopa integratsiooni väljakutseid ja Euroopa institutsionaalse raamistiku laadi, võib sellise tava üldine rakendamine märkimisväärselt mõjutada kehtivat tasakaalu peamiste institutsioonide vahel ja viia ülemäära pikkade katkestusteni töövoolus.

Eelneva taustal võib menetluses olevate õigusaktide korrapärase hindamine komisjoni poolt terve poliitilise tsükli vältel, algusest lõpuni, anda panuse omanikutunde tugevdamisse ja ELi strateegilise poliitika tegevuskava üldisesse ühtlustatusesse.

Seetõttu otsustas komisjon 2004. aasta lõpus ametisse asudes sõeluda eelmise komisjoni vastu võetud ettepanekuid, mida menetlesid nõukogu ja Euroopa Parlament, et näha, kas need on kooskõlas majanduskasvu ja töökohtade loomise prioriteediga ning vastavad parema õigusloome standarditele. 2006. aasta alguses võeti tagasi 68 ettepanekut. Veel 10 ettepanekut võetakse tagasi aastal 2007 ja komisjon jätkab menetluses oleva õiguse järjepidevat jälgimist, et olla kindel selle otstarbekuses ja ajakohasuses.

Piiramata oma õigust võtta tagasi menetluses olevaid ettepanekuid mis tahes ajal, viib praegune komisjon tööprogrammide ettevalmistamise raames läbi menetluses olevate

---

<sup>8</sup> Järgmine komisjoni teatis, mille on presidendi nõusolekul koostanud Dalia Grybauskaitė „Strateegilistele vajadustele vastamine: hindamise kasutuse tugevdamine”.



ettepanekute sõelumise, et teha kindlaks, kas seadusandja käes olevad õigusaktide eelnõud vastavad poliitilistele prioriteetidele, ja kõrvaldada ettepanekud, mis seda ei ole või mis on aegunud. Komisjon arvab, et iga tulevane komisjon peaks põhimõtteliselt ametisseasumise esimese kuue kuu jooksul viima läbi samasuguseid tegevusi.

### 3. *ELi õiguse kohaldamine*

Komisjoni jõupingutused regulatiivkeskkonna lihtsustamiseks ja parandamiseks ei anna soovitud tulemusi, kui Euroopa õigust ei kohaldata liikmesriikides nõuetekohaselt ja tõhusalt. Lisaks peavad ettevõtjad, tarbijad ja kodanikud probleemide ilmnemisel oma õigusi kiiresti ja tõhusalt kasutada saama. Komisjon jätkab Euroopa õiguse nõuetekohase kohaldamise tagamist. Siiski on oluline, et ka liikmesriigid vastutaksid. Suure osa Euroopa õigusest moodustavad direktiivid, milles sätestatakse üldeeskirjad ja -eesmärgid, kuid jäetakse liikmesriikidele teatav valikuvabadus selles, kuidas EÜ asutamislepingu ja subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas olevaid nõutud tulemusi saavutada. Liikmesriigid peavad direktiivid riiklikusse õigusse üle võtma ja nad on õigusaktide rakendamise eest vastutavad. Kohustuste täitmata jätmise tagajärjeks võib olla õiguslik meede, sealhulgas Euroopa Kohtus. Liikmesriikide vastu algatatud rikkumismenetluste hulk näitab, et liiga tihti ei saavutata eesmärki, milleks on Euroopa õiguse nõuetekohane rakendamine. Lisaks ei ole rikkumismenetlus alati sugugi kõige tõhusam viis kodanike ja ettevõtjate probleemide lahendamiseks. Seda tuleks parandada.

Komisjon võtab varajases järgus enam ennetusmeetmeid, teeb koostööd liikmesriikidega, et hõlbustada oluliste direktiivide nõuetekohane ülevõtmine. Komisjon ootab, et liikmesriigid võtaksid kohustuse esitada vastavustabeleid, ühendades direktiivide sätteid ja riiklikud eeskirjad, et hõlbustada ülevõtmise hindamist, läbipaistvust ja õiguslikku ülevaadet. Lisaks varieerub ELi direktiivide kohaldamisest tulenev halduskoormus liikmesriigiti palju. Komisjon teeb koostööd liikmesriikidega, et teha kindlaks selle valdkonna head tavad ja neid levitada.

Kui ennetamine ei toimi, püüab komisjon teha kiireid parandusi. Võimaluse korral, ja võttes piisavalt arvesse oma rolli asutamislepingute täitmise eest vastutajana, keskendub komisjon juhtumite peamistele liikidele, nagu direktiive ülevõtvatest riiklikest meetmetest teavitamata jätmine, Euroopa õiguse rikkumine, millel on eriti kaugeleulatuv halb mõju kodanikele või ettevõtjatele, Euroopa Kohtu otsuste täitmatajätmine. Samas kiirendab komisjon koostööd liikmesriikidega täiendavate probleemide lahendamise mehhanismide väljatöötamisel, tuginedes liikmesriikide parimatele tavadele ja edukatele mehhanismidele nagu SOLVIT<sup>9</sup>, et reageerida kodanike ja ettevõtjate küsimustele ja probleemidele kiiresti, tõhusalt ning tuntuvalt. See mehhanism annaks süstemaatilist teavet Euroopa õiguse kohaldamise<sup>10</sup> kohta. Neid algatusi täpsustatakse järgmises teatises, mis käsitleb Euroopa õiguse kohaldamist ja need moodustavad olulise osa tulevases ühtse turu ülevaatest.

---

<sup>9</sup> SOLVIT on komisjoni loodud alternatiivne vaidluste lahendamise mehhanism nende ELi kodanike ja ettevõtjate abitamiseks, kellel ei ole võimalust kasutada oma Euroopa siseturu õigusi, kuna teise liikmesriigi haldusasutused on siseturuga seonduvat õigust valesti kohaldanud, vt <http://europa.eu.int/solvit/site/index.htm>.

<sup>10</sup> Komisjon juba esitab iga-aastaseid aruandeid, mis käsitlevad ühenduse õiguse kohaldamist, vt KOM(2006) 416.

### III. PAREMA ÕIGUSLOOME ARENG LIIKMESRIIKIDES

Euroopa regulatiivkeskkonna parandamine sõltub liikmesriikide panusest. See mõjutab nii ELi õiguse ülevõtmist ja rakendamist kui ka riikliku ja piirkondliku tasandi õigusloome kvaliteeti. Püüdlustes parema õigusloome poole on riiklike reformiprogrammiaruanete kohaselt toimunud märkimisväärne edasimineku pärast majanduskasvu ja töökohtade loomise komplekssete suuniste<sup>11</sup> vastuvõtmist 2005. aasta märtsis<sup>12</sup>.

Enamusel liikmesriikidel on parema õigusloome strateegia ja institutsionaalne struktuur selle toetamiseks. Enim edu on saavutatud seoses halduskulude analüüsiga ja halduskoormuse vähendamisega, milles enamus liikmesriike on otsustanud ühesuguse halduskulude analüüsimise mudeli kasuks ja paljud on juba võtnud vastu protsentuaalsed vähendamiseesmärgid. Paljud liikmesriigid korraldavad mõju hindamisi ja mõned neist on välja töötanud suunised. Siiski korraldab vaid väike osa riikidest uute õigusaktide ettepanekute integreeritud mõju hindamisi ja nende tulemused ei ole sageli väliseks kontrolliks kättesaadavad.

Kuna umbes pooled liikmesriikidest on töötanud välja põhjaliku lihtsustamisprogrammi, käivitatakse mitmeid asjakohaseid algatusi (nt e-valitsuse, tervikteenust pakkuvate teeninduskohtade ja registreerimiskeskuste kohta). Paljudes liikmesriikides küll kasvab sidusrühmadega konsulteerimise osatähtsus, kuid parandamiseks on veel ruumi.

On selge, et õigusloomeprotsessi parandamine nõuab ajalisi, finants- ja inimressursse, samuti olemasolevate institutsionaalsete struktuuride kohandamist. Seda ei ole võimalik saavutada tugeva ja püsiva poliitilise toeta.

### IV. JÄRGMISED SAMMUD

Käesolev ülevaade näitab, et EL on hea õigusloome kohustuse täitmisel tulemusi saavutanud. Siiski saavad komisjon, parlament, nõukogu ja liikmesriigid koostöös saavutada enamat:

#### *Õigusaktide lihtsustamine*

- Lihtsustamise paigutamine komisjoni tööprogrammi keskmesse jooksva lihtsustamisprogrammi võtmise kaudu **komisjoni õigusloome- ja tööprogrammi**.
- **Jooksva lihtsustamisprogrammi** tõhustamine enam kui 40 täiendava, paljusid erinevaid poliitikavaldkondi hõlmava lihtsustamisalgatusega, mis tuleks viia ellu järgnevatel aastail.
- **Kaasseadusandja** kiirem tegevus menetluses olevate lihtsustamissettepanekute vastuvõtmisel ja institutsioonidevahelise koostöö tugevdamine.

---

<sup>11</sup> KOM(2005) 141, 12.4.05.

<sup>12</sup> Üksikasjalik ülevaade liikmesriikide kogemustest parema õigusloome põhimõtete rakendamisel on 2006. aasta konkurentsivõime aruandes (ilmumas) ja Brüsselis 18. oktoobril 2006 esitatud *märkuses majanduspoliitika komiteele parema õigusloome edendamise kohta*.

### *Halduskoormuse vähendamine*

- Komisjon teeb ettepaneku **halduskulude analüüsi ja halduskoormuse vähendamist käsitlevaks tegevuskavaks** ja käivitab **laiapõhjalise analüüsi ja halduskoormuse vähendamise uurimuse**.
- Selle põhjal palutakse 2007. aasta kevadel toimuval Euroopa Ülemkogul kinnitada **25% suurune ühine vähendamiseesmärk** ja prioriteetsed valdkonnad, mille raames tuleks võtta nii ELi kui riikliku tasandi meetmeid, sealhulgas esimene konkreetsete meetmete kogum, kus on võimalik saavutada kiiret edu ja analüüsipraktika ning kasutatav metoodika.

### *Mõju hindamine*

- Uus **mõju hindamise komitee** alustab komisjoni mõju hindamiste süstemaatilist kontrollimist.
- **Kehtiva mõju hindamise süsteemi välishindamise** tulemusi rakendatakse nõuetekohaselt.
- 2008. aastal toimuva mõju hindamise ühtse lähenemisviisi läbivaatamise raames loodab komisjon, et institutsioonid lepivad kokku mõju hindamise korraldamises **liikmesriikide algatuste** puhul, mis kuuluvad Euroopa Liidu lepingu VI jaotise (**politsei- ja õigusalane koostöö kriminaalasjades**) kohaldamisalasse.

### *Menetluses olevate ettepanekute sõelumine ja tagasivõtmine*

- Praegune komisjon arwab, et **kõik tulevased komisjonid peaksid** põhimõtteliselt oma ametiaja esimese kuue kuu jooksul **korraldama** menetluses olevate ettepanekute **sõelumise**, et teha kindlaks, kas õigusakti eelnõu on kooskõlas poliitiliste prioriteetidega.
- Komisjon jätkab **menetluses olevate ettepanekuid** korrapärast **sõelumist** iga-aastase tööprogrammi ettevalmistamise käigus ja eemaldab nõuetele mittevastavad ettepanekud.

### *ELi õiguse ülevõtmine ja kohaldamine*

- 2007. aastal teeb **komisjon** uue algatuse ettepaneku tugevdada liikmesriikidega tehtava tõhustatud koostöö kaudu oma jõupingutusi ülevõtmisprobleemide ennustamisel ja ennetamisel, kiirendada juhtumite peamiste liikide menetlemist ja tõhustada jõustamist käsitlevat teavet.
- **Liikmesriigid** peavad tegelema direktiivide parandatud ülevõtmise edasiarendamise, parandatud teabejagamise, kodanike ja ettevõtjate probleemide lahendamise ja vastavustabelite laiemas ulatuses edastamisega.

### *Kodifitseerimine ja kõrvaldamine*

- Komisjon esitab enne 2008. aastat umbes 350 **kodifitseerimisalgatust**, soovitades nõukogul ja parlamendil need vastu võtta enne 2009. aastat.

- **Täiustatud võimaluste kasutamine õigusaktide kodifitseerimisel.**
- Kõrvaldamist vajavate aegunud õigusaktide edasine kindlakstegemine. Komisjon kutsub ka nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles töötama välja kiirmenetlused **aegunud õigusaktide kõrvaldamiseks.**

## **V. KOKKUVÕTE**

ELis on parema õigusloome arendamisel palju saavutatud, kuid nüüd tuleb tegevuskava suurima kasuteguri nimel kindlakäeliselt edasi arendada. Komisjon on pühendunud oma rolli täitmisele ja teeb tähtsaid uusi algatusi, et tugevdada oma mõju hindamise süsteemis ja lihtsustamisprogrammis ning edastada teavet oma parema õigusloome nimel tehtavatest jõupingutustest. Lisaks teeb komisjon ettepaneku laiaulatusliku halduskulude vähendamise programmi alustamiseks. Kuid komisjon ei suuda kõike üksi saavutada. Seetõttu kutsub ta Euroopa Ülemkogu, oma kaasseadusandjat ja liikmesriike üles kinnitama käeolevas teatises visandatud prioriteete Euroopa Liidu parema õigusloome ühise tegevuskavana.