

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal "ELi ja riiklike haldusasutuste tavad ja sidemed"

(2006/C 325/03)

19. jaanuaril 2006 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses: "ELi ja riiklike haldusasutuste tavad ja sidemed"

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektiooni arvamus võeti vastu 14. novembril 2006. Raportöör oli hr van Iersel.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 431. istungjärgul 13.–14. detsembril 2006 (14. detsembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 102, vastu hääletas 5, erapooletuks jäi 48.

1. Kommenteeritud kokkuvõte

1.1 Ministrite nõukogul on Euroopa Liidu otsustusprotsessis otsustav roll. Riikliku kooskõlastamise ja poliitikalooome üle ei ole ELi tasandil aga kunagi põhjalikult arutletud. Euroopa Liit on ainulaadne suveräänsuse jagamise osas. Sellest tulenevalt vajab Euroopa Liit läbipaistvat mitmetasandilist valitsemist väga erinevates valdkondades. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et liikmesriikide täpselt määratletud ja tõhusad riiklikud poliitilised ja haldusmenetlused moodustavad koos parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamisega Euroopa Liidu hea haldustava lahutamatu osa. Samuti suurendavad need läbipaistvust ning selgitavad Euroopa Liidu õiguse ja poliitika mõju ühiskonnale tervikuna. Riiklike tavade analüüsist selgub, et liikmesriikide vahel valitsevad märkimisväärsed erinevused Euroopa Liidu küsimuste poliitilisel ja administratiivsel haldamisel. Kõnealune analüüs peaks looma aluse arutelule ELiga seotud riiklike poliitiliste ja haldusmenetluste üle. Esile tuleks tuua kõige huvitavamad ja paremad tavad. Kogu Euroopas toimuv avalik arutelu selle üle, kuidas lahendada Euroopa küsimusi kõige paremini riiklikul tasandil, edendab samuti arutelu parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamise üle. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab riiklike haldustavade ja -menetluste pidevat uurimist.

2. Sissejuhatus

2.1 2005. aastal võttis Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastu arvamused "Parem õigusloome" ja "Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise ja jõustamise parandamise viisid". Mõlema arvamuse aluseks oli põhimõte, et õigusriigis on hea seadus jõustatav ja jõustatud seadus⁽¹⁾. Euroopa Liidu õigus peab tekkima läbipaistva, demokraatliku ja juurdepäätava protsessina, mis toetab Euroopa Liidu õiguspärasust. Valitsuste sisetavad on samuti nimetatud protsessi osa.

2.2 On tähelepanuväärne ja kahetsusväärne, et pärast mitmete aastate pikkust Euroopa integratsiooni ei ole Euroopa Liidu õigusaktid ja poliitika mitmes liikmesriigis veel piisavalt integreeritud poliitilise ja administratiivse tasandina riikliku poliitikalooome neis valdkondades, mille osas on liikmesriigid

võtnud kohustuse viia ellu ühist poliitikat ning ühiselt vastu võetud otsuseid.

2.3 Seadusandluse, õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise protsessis on liikmesriigid võtmetähtsusega. See tähendab, et olulise tähtsusega on ka see, kuidas liikmesriigid neid protsesse juhivad: mida parem on korraldus, seda parem on lõpptulemus Euroopa Liidu jaoks liikmesriikide endi ja ühiskonna seisukohast üldiselt.

2.4 ELi küsimuste tõhus ja läbipaistev käsitlemine liikmesriigi tasandil on hädavajalik, kuna 25 liikmesriiki, kellest igapähele on oma halduskultuur ja traditsioonid ning ka omamoodi protsessi juhtimine, peavad austama üht ja sama ühenduse õigustikku, mis hõlmab samalaadseid nõudeid ELi seadusandluse, õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise ning jõustamise osas.

2.5 Riikliku kooskõlastamise ja poliitikalooome üle ei ole ELi tasandil kunagi põhjalikult arutletud, osaliselt subsidiaarsuspõhimõtte tõttu, ning osaliselt seetõttu, et otsuseid tegevatel asutustel nii Brüsselis kui liikmesriikide pealinnades puudub selle vastu tõeline huvi. Tähelepanuväärne on see, et ka akadeemilised ringkonnad (kui mõned erandid välja arvata) ei ole kõnealuste aspektidele seni olulist tähelepanu pööranud. Kuid on selge, et viis, kuidas riiklik kooskõlastamine ja poliitikalooome on korraldatud ja kuidas see toimib, võib väga tõenäoliselt omada märgatavat mõju otsustusprotsessile Brüsselis ja sellest tulenevalt ka ELi õigusaktide ülevõtmisele ja rakendamisele. Sellest tulenevalt tuleb parema õigusloome ja õigusaktide elluviimise üle arutlemisel arvesse võtta ka riiklikku kooskõlastamist ja poliitikalooomet.

2.6 Tegemist ei ole kaugeltki vaid tehnilise probleemiga. See on poliitiline küsimus, kuna soovivat on arutelu liikmesriikide töökorralduse ja sisemenetluste tõhustamise ning liikmesriikide ja komisjoni vastastikuste kohustuste võimaliku muutmise üle. Sellega paralleelselt on vajalik nimetatud protsesside läbipaistvus ja neile juurdepäätavus liikmesriikides, et parandada ELi ja ühiskonna vahelist suhtlust ning hajutada segadus ja kahtlused kodanike seas.

⁽¹⁾ ELT C 24, 31.1.2006.

2.7 Arusaadavatel põhjustel ei ole komisjon tahtnud riiklike menetlusi arutada. Sellegipoolest märkis komisjon 2001. aastal õigustatult järgmist ^(?): “On aeg tunnistada, et Euroopa Liit on liikunud diplomaatilisel protsessil demokraatlikku protsessi ning selle poliitika puudutab sügavalt liikmesriikide ühiskondi ja igapäevaelu. Nõukogu peaks arendama oma suutlikkust koordineerida ELi poliitika kõiki aspekte nii nõukogus kui ka liikmesriikides.”

2.8 Komisjoni 2004. aasta soovitusel tehakse ELi õigusaktide ülevõtmise osas praktilisi ettepanekuid otse liikmesriikidele, et edendada ELi vastuvõetud õigusaktide õiget rakendamist ja jõustamist ^(?). Mitmed nendest ettepanekutest võiksid samuti olla väga kasulikud selleks, et parandada kooskõlastamise ja poliitikaloo mehhhanisme ELi õigusaktide ettevalmistamisel ja kokkulepitud poliitiliste eesmärkide elluviimisel.

2.9 Vajadus muuta riiklikud poliitilised menetlused ja halduskord liikmesriikides sujuvamaks on kahtlemata tugevnenud seoses järgmiste aspektidega:

- tulemustabelite kehtestamine ELi õigusaktide rakendamise kohta,
- Euroopa Liidu kaasamine järjest enamates valdkondades,
- läbirääkimised põhiseaduse lepingu üle ja
- Euroopa Liidu laienemine ning tulevased uued liikmesriigid.

Kuid siiski on vaja veel teha palju tööd.

3. Üldine kontekst

3.1 Euroopa Liit ei ole riik ega kavatse riigiks saada. Komisjon on keskus, millel on algatusõigus selgelt määratletud valdkondades. Nõukogul on lõplik otsustusõigus õigusakte ja eelarvet käsitlevate otsuste langetamisel, millesse sekkuvad tihti mõjuvõimsalt kaaseadusandja Euroopa Parlament ja ELi õiguse järelevalvaja Euroopa Kohus. Euroopa Liidu organitel puudub kindel juhupositsioon. Tegemist on pigem väga erinevate osapoolte äärmiselt keerulise vastastikuse koostoimiga. Euroopa Liit on ainulaadne riiklike ja kogu liitu hõlmavate kohustuste võrgustik.

3.2 Ainulaadne on Euroopa Liit ka suveräänsuse jagamise osas. Sellest tulenevalt vajab Euroopa Liit läbipaistvat mitmetasandilist valitsemist väga erinevates valdkondades, kuid selle mõju Euroopa Liidu osade — liikmesriikide — juhtimisele ja haldusele ei ole veel kaugelki selge ⁽⁴⁾. Selline on olukord liikmesriikide ja Brüsseli vahelise jagatud vastutuse küsimustes, kuid

^(?) Euroopa avaliku halduse valge raamat (KOM)2001 428 lõplik.

^(?) Komisjoni 12. juuli 2004. aasta soovitus siseturgu mõjutavate direktiivide siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise kohta (2005/309/EÜ).

⁽⁴⁾ “Euroopa Liidu asjade kooskõlastamine: Kuidas tulevad erinevad osapooled toime mitmetasandilise kompleksusega?” (*Coordinating European Union Affairs: how do different actors manage multilevel complexity*), Adriaan Schout ja Andrew Jordan, 29. mai 2006. Uuringus analüüsitakse kooskõlastamistavasid komisjonis, Saksamaal, Ühendkuningriigis ja Madalmaades. Uuringu käigus ilmnis, et on palju erinevat kirjandust kõnealuse üldteema valdkondlike aspektide kohta, mis näitab samas, et jätkuvalt puudub üldine analüüs 25 liikmesriigi tavade kohta.

samuti siis, kui tegemist on liikmesriikide sõltumatu vastutusega, näiteks Lissaboni strateegia rakendamisel.

3.3 Viimaste aastakümnete jooksul on Euroopa Liit olnud tegev järjest enamates valdkondades. Tegemist on dünaamilise protsessiga, millesse on kaasatud liikmesriikide pealinnad ja järjest enam ka piirkondlikud üksused, sotsiaalsed ja majanduslikud osapooled ning kodanikuühiskond. Hiljuti alustati “kolmanda samba” ehk justiits- ja siseküsimusi puudutavate õigusaktide rakendamist. Seni ei ole komisjonil aga võimalik alustada neis valdkondades rikkumismenetlusi liikmesriikide vastu riikliku rakendamise puudujääkide korrigeerimiseks ^(?).

3.4 Vaatamata Euroopa Liidu õigusaktide ja otsustusprotsessi sageli otsestest tagajärgedest kodanikele, ettevõtetele ja organisatsioonidele, käsitatakse Euroopa Liitu paljudes liikmesriikides ikkagi eelkõige kui väljaspool riiklikku struktuuri asuvat rahvusvahelist organit ning mõnes liikmesriigis isegi kui üksnes välispoliitikaga tegelevat üksust. See põhjustab tavaliselt segadust ning loob kahjulikku distantsi. Probleemid, millega Euroopa Liit liikmesriikide poliitilises ja administratiivses kontekstis kokku puutub, on suures osas tingitud sellisest suhtumisest.

3.4.1 Poliitilisel taustal on liikmesriikide parlamentide positsioon ja roll ülimalt tähtis. Sageli esineb ikka veel lõhe nende teavitatuse ja pühendumise astmes ning Euroopa Liidu tasandi otsustusprotsessi vahel. See suurendab ka distantsi Euroopa Liidu ja ühiskonna vahel.

3.4.2 Teine aspekt antud kontekstis on erinevus poliitikute, riiklike haldusasutuste ja kaasatud erasektori osalejate ettekujutustes ja kohustustes.

3.4.3 Kolmandaks võib poliitikaloo puudulik läbipaistvus tekitada ebaselgust selles, millisel viisil ja otsustaval ajahetkel määratletakse liikmesriikide seisukohad ning peetakse nende üle läbirääkimisi riiklikul ja Euroopa Liidu tasandil. Hea näide on Euroopa osakondade olemasolu erinevates ministeeriumides, mis on suuremal või vähemal määral eraldatud riiklike poliitika-valdkondade eest vastutavatest osakondadest, kuigi nad tegelevad sisuliste küsimustega ning mitte pelgalt kooskõlastamisega. See võib avaldada negatiivset mõju viimatimetatute tundlikkusele ja tähepanelikkusele Euroopa küsimuste käsitlemisel. Võrreldavad kooskõlastamisprobleemid esinevad ka liikmesriikide parlamentide alalistes komisjonides.

3.4.4 Neljandaks eraldatakse Euroopat käsitlevate otsuste tegemine liikmesriigi tasandil liiga sageli täidesaatvatest asutustest või agentuuridest ja eelkõige kohalikest ja piirkondlikest omavalitsustest.

^(?) Vt justiits- ja siseministrite mitteametlik kohtumine Tampere, 20.–22. september 2006. Kohtumise teema oli “Otsustusprotsessi parandamine justiits- ja siseküsimustes”.

3.5 On näiteid selle kohta, et liikmesriigid kohandavad üsna tõrksalt haldus- ja poliitilisi menetlusi. Kui menetlusi ei kohandata ELi järjest suurenevat keerukust ja olulisust silmas pidades, võivad tulemuseks olla pidevad vastuolud erinevatel otsustustasanditel.

3.6 Sageli annavad tooni konkreetset poliitilised huvid, traditsioonid ning riiklik ja parteipoliitiline retoorika. Need loovad kunstliku lõhe Brüsselis tehtavate otsuste ning riiklike huvide ja menetluste vahel.

3.7 See on peamine põhjus kummalise paradoksi tekkeks — ühelt poolt jõuavad liikmesriikide valitsused Euroopa Liidus — Brüsselis — kokkuleppele poliitika eesmärkides ja õigusaktides, teiselt poolt lükkavad nad need tihti tagasi niipea, kui neid arutatakse liikmesriigi poliitilises kontekstis.

3.8 Kõnealune lõhe võib osutada väga segadusttekitavaks osapooltele endile ja avalikkusele laiemalt. Kindlasti süvendab see Euroopa Liidu õiguspärasuse tõsist kriisi, kuna liikmesriikide tasandil on otsene seos ELi poliitika eesmärkide täitmise kvaliteedi ja usaldusväarsuse ning avaliku arvamuse ja ootuste vahel.

3.8.1 Sellega seoses viitab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee asjaolule, et ELi õiguspärasuse võimaliku kriisi põhjusena ei tuleks esmajärjekorras käsitleda teabevahetuse probleeme. Esmane lähenemisviis ELi kodanike usalduse tagasivõitmiseks peab endiselt seisnema ELi tungivate probleemide lahendamises.

3.9 Antud kontekstis peab ütlema, et mitmed sotsiaalpartnerite organisatsioonid ja kodanikuühiskond laiemalt peegeldavad enam-vähem samalaadset vastuolulisust Brüsseli ja riiklike küsimuste käsitlemisel.

3.10 Euroopa Liidu maine võib kahjustuda, kui liikmesriikide kriitika on suunatud enamasti Brüsseli ja komisjoni, harva aga liikmesriikide endi vastu, kes on integratsiooniprotsessi peamised osapooled.

3.11 Riiklikud huvirühmad käituvad õigusaktide ülevõtmisel ja rakendamisel sageli samamoodi. Mõnikord on nende suhtumise põhjuseks võimalused, mida pakuvad nõukogus vastu võetud olulise tähtsusega kompromissid, mis annavad liikmesriikidele kaalutusõiguse. Teistel juhtudel kasutavad huvirühmad ära põhjendamatud võimalused, mida pakuvad liikmesriikide seadusandjad ning mis toovad kaasa õigusaktide nn liigpüüdliku (*gold-plating*) ja valikulise (*cherry-picking*) rakendamise.

3.12 Liikmesriigil põhinevat lähenemist ELi küsimustes võib soodustada ka tendents kasutada rangete õiguslike vahendite asemel pehmemaid vahendeid, nagu näiteks avatud kooskõlastusmeetod: mida rohkem võimaldatakse riiklikku tõlgendamist, seda suuremad on riikidevahelised erinevused.

4. Kooskõlastamine liikmesriigi tasandil

4.1 Näib, et kuni viimase ajani tähendas paljudes liikmesriikides protsesside ja menetluste kooskõlastamine riiklikul tasandil peamiselt spontaansete muutuste tegemist ministeeriumides ja ministeeriumide vahel ilma, et selleks oleks püütud leida hästi struktureeritud lähenemisviisi. Kõik liikmesriigid on välja töötamas rohkem või vähem struktureeritud kooskõlastamismenetlust (ja loomas vastavaid asutusi), kuid paljudel juhtudel hõlmavad need vaid riikliku otsustusprotsessi lõppetappi. Eelnevad etapid on üldjuhul puudulikult korraldatud.

4.2 Selline olukord peegeldab valitsustevahelise koostöö keerulist mudelit ja mitte ELi seadusandluse dünaamilist protsessi keeruliste poliitiliste läbirääkimistega. Tegelikult on Euroopa integratsiooni kaudu loodud väga ulatuslikud ja aktiivsed kontaktid lugematute sidemetega kõigi avaliku ja erasektori osapoolte vahel, kes on kaasatud õigusloomesse ning haldusläbirääkimistesse ja -menetlustesse Euroopas. Euroopa õigusaktide ettevalmistamisel, sealhulgas konsultatsioonidel ekspertide ja sidusrühmadega uute õigusaktide osas peetavatel läbirääkimistel, heakskiidetud õigusaktide ülevõtmisel, rakendamisel ja jõustamisel, Euroopa Liidu õiguse rakendamise kontrollimisel riiklikes õigusasutustes ja Euroopa Kohtus ning riiklike kogemuste vahetamisel Euroopa õiguse osas Euroopa seadusandjaga on palju vastastikuseid seoseid. Kõnealused protsessid eeldavad samuti väga kõrget professionaalsust riiklike haldusasutuste üldises korralduses.

4.3 Kuivõrd ELi poliitilised eesmärgid ja otsustusprotsess on tihedalt seotud ning läbipõimunud riiklike poliitiliste eesmärkidega, suureneb vajadus nii adekvaatse juhtimise ja kooskõlastamise järele liikmesriigi tasandil kui ka tõhusate rahvusvaheliste võrgustike järele. Hea näide on siinkohal Lissaboni strateegia: strateegia määratleti Euroopa Liidu tasandil, kuid tegelikult puudutab ELi otsustusprotsess ainult strateegia väikest osa. Vastutus strateegia peamiste aspektide eest lasub liikmesriikidel. Kuid lõpptulemus on küsitav, kuna Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitiliste vahel puuduvad siduvad vastastikuse mõjuga menetlused, mistõttu ei vii liikmesriigid kokkulepitud eesmärgi ellu või teevad seda üksnes osaliselt.

4.4 Euroopa integratsiooni tõhustamine, mida toetavad järjestikused ELi tippkohtumised ning arvukad nõukogu koosolekud tihedas koostöös Euroopa Komisjoniga, peaks peegelduma liikmesriikide poliitilises ja halduskorralduses. Kuid selles osas on liikmesriikide vahel märkimisväärsed erinevused⁽⁶⁾. Iga riigi ajaloolise arengu tulemusel hõlmavad erinevused peaaegu kõiki poliitilisi ja riigi juhtimisega seotud aspekte.

⁽⁶⁾ "De Omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken" (Euroopa direktiivide ülevõtmine: vahendite, tehnikate ja protsesside võrdlusuuring kuues liikmesriigis), prof dr B. Steunenberg ja prof dr W. Voermans, Leideni Ülikool, Madalmaad, 2006. Lisaks põhjalikule analüüsile ja soovitudele seoses olukorraga Madalmaades käsitletakse võrdlusuuringus Hispaania, Itaalia, Prantsusmaa, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriigi olukorda.

4.5 Muuhulgas hõlmavad need valitsuse töökorraldust ja peamisi põhimõtteid, ministeeriumidevahelist hierarhiat, ministeeriumide töö tõhusust ning tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud süsteemide erinevust.

4.6 Euroopa Liiduga seoses esineb liikmesriikide vahel märgatavaid poliitilisi erinevusi järgmistes aspektides:

- peaministri või valitsusjuhi positsioon ja volitused,
- valitsuskabineti ministrite roll ja ülesanded,
- peaministri ja välisministri ja/või Euroopa asjade (abi)ministri suhe,
- koalitsioonivalitsused või enamusvalitsused ja nende prioriteedid,
- valitsuse ja parlamendi suhe ning riigi parlamendi roll Euroopa integratsiooniprotsessis,
- suhtumine ELi õigusloome parandamise ja rakendamisse.

4.7 Samalaadseid erinevusi esineb ministeeriumidevaheliste ja ministeeriumidesiseste volituste ja töömeetodite osas:

- peaministri/valitsusjuhi kantselei struktuur ja selle institutsiooniline positsioon,
- ministeeriumide Euroopa asjade osakondade ja teiste osakondade vahelise infobarjääri ulatus (*Chinese Walls*),
- ajahetk, mil ministeeriumid hakkavad tundma siirast huvi konkreetse ettepaneku vastu,
- Euroopa küsimusi puudutava kooskõlastamise aste ja tase,
- ajahetk, mil alustatakse konkreetse ettepaneku kooskõlastamist,
- välisministeeriumi roll ja vastavalt teiste ministeeriumide iseseisvuse aste,
- riigiteenistujate (täiend)koolitus,
- ühiskonna sidusrühmade konsulteerimisviisi läbirääkimiste ajal ja rakendamisetapis,
- direktiivi tavapärase rakendamisviisi: kas ametlike riiklike õigusaktide kaudu või väiksema mõjuga valitsuse määruste kaudu.

4.8 Riikide ministeeriumide tööjaotusel võivad olla tõsised tagajärjed ka nõukogu jaoks. Üks näide: konkurentsinäitajate osaleb mõnikord neli või viis ministrit ühest riigist. See takistab pikaajaliste strateegiate koostamist, raskendab juhtimist ning põhjustab poliitika killustumist.

4.9 Olukord on veelgi keerulisem, kui ka pädevused on riiklikul ja piirkondlikul tasandil jagunenud, näiteks föderaalsete

süsteemide puhul. Riikliku ja piirkondliku tasandi suhete keerukus ja mõnikord ka läbipaistvuse puudumine suhetes võivad kergesti tekitada täiendavat segadust.

4.10 Komisjoni ja nõukogu sekretariaadi ebakohased tegevused takistavad samuti tõhusat otsustusmenetlust liikmesriikides. Näiteks asjaolu, et nõukogu jagab dokumentide lõplikud versioonid viimasel hetkel enne kohtumist, millel neid tuleks arutada, nurjab ka kõige tõhusama riikliku otsustamismenetluse.

4.11 Erinev tööjaotus liikmesriikide ministrite ja talituste vahel on sageli takistuseks tõhusate rahvusvaheliste võrgustike või vastutavate riigiteenistujate pikaajaliste isiklike suhete loomisele kõikjal Euroopas.

4.12 Siiski näitab igapäevane kogemus, et märkimisväärset osal üldisest õigusringkonnast ja liikmesriikide kohtunikest, kes peaksid Euroopa õigust täiel määral arvesse võtma, puuduvad selleks sageli piisavad teadmised. See ei julgusta riiklike haldusametite automaatselt arvestama Euroopa Liidu kui riikliku poliitikaloo poliitilise ja haldustasandiga.

5. Praegune areng

5.1 Rikkumismenetlused on komisjoni põhimeede Euroopa Liidu õigusaktide riiklikul rakendamisel esinevate puudujääkide korrigeerimiseks. Menetluste püsiv arv ja ELi õigusaktide riiklikku õigusesse ülevõtmist käsitlevate edukate tulemustabelite laiendamine on tõstnud teadlikkust sellest, et riiklike menetlusi tuleb kohandada ELi nõuetele.

5.2 Ühenduse õigustiku ülevõtmine kümnes uues liikmesriigis 2003. aastaks tõi kaasa samalaadse tähelepanu kõnealusele teemale.

5.3 Pakutud põhiseaduse lepingu üks eesmärk oli siduda riiklikud poliitilised menetlused Euroopa Liidu õigusaktide väljatöötamisega, muuhulgas integreerides liikmesriikide parlamendid varases etapis ELi menetlustesse.

5.4 Hoolimata juhuslikest edusammudest kooskõlastamismenetlustes tuleb tunnustada, et enamik riiklike haldusametite bürokraatlike sisemenetluste muutmise suhtes ebaleval seisukohal, samuti ei soovi nad arutada oma riigis kohaldatavaid menetlusi omavahel või Euroopa Liidu tasandil. Võtmesõna on subsidiaarsus.

5.5 Subsidiaarsuse kõrval on tõsi ka see, et ELi otsustusprotsessil on üldiselt liikmesriigi poliitikaloomega võrreldes erinev tsükkel, mis muudab ELi ja liikmesriikide vahelised suhted sageli keerulisemaks.

5.6 Olgugi et liikmesriikides arutatakse kooskõlastamismenetluse kohandamise üle (⁷), esineb liikmesriikide vahel jätkuvalt erinevusi nii lähenemisviisis kui ka tavades.

5.6.1 Näiteks Taanis on parlament kaasatud ELi õigusaktide ja poliitikavaldkondade ettevalmistamisse varases etapis, mis muudab Euroopa Liidus toimuva korrapäraselt nähtavamaks ja läbipaistvamaks. Samal ajal on Taanis juba pikka aega tõhusalt kohandatud haldusmenetlusi ning riikliku ja ELi õiguse käsitlemise vastastikuseid seoseid.

5.6.2 Ühendkuningriigis on vastu võetud haldusmenetlused, et tuua Euroopa Liidu asjad lähemale riiklikule poliitikaloomele, kasutades selleks muuhulgas ministeeriumidevahelist tõhusat kooskõlastamismehhanismi ja andes peaministri kantsleile ulatuslikud volitused Euroopa Liidu õiguse osas. Parlamendi alamkojal on võimalik täpselt uurida ELi õigusakte ning ülemkoda on aktiivselt kaasatud ELi õiguse ja poliitika kommenteerimisse.

5.6.3 Prantsusmaa ja Hispaania parlamendid kaasatakse seevastu tavaliselt hilises etapis. See mõjutab Euroopa Liidu positsiooni avalikus arutelus. Euroopa Liidu õiguse ja poliitikaga tegelevad esmajoones riigi haldusasutused ning poliitiline juhtkond. On märkimisväärne, et Riikliku Avaliku Halduse Kõrgkooli (*École nationale d'administration* — ENA) põhiosa on viidud Pariisist Strasbourg'i, mis on märk Euroopa Liidu kasvavast mõjust Prantsusmaal.

5.6.4 Madalmaades on mõned ebaõnnestunud kogemused ELi õiguse rakendamisel suurendanud huvi juhtimise ja menetluste vastu seoses ELi küsimustega. Ministeeriumide sisemenetlustes on toimumas ümberkorraldused, mille eesmärk on ühendada riiklikud ja Euroopa Liidu tasandi huvivaldkonnad. Praktikas on see osutunud keeruliseks protsessiks. Sama kehtib ka jõupingutuste osas kaasata parlamente tõhusamalt ja õigeaegsemalt ELi asjadesse. Luksemburgi parlamendi menetluste kohandamine on olnud edukas.

5.6.5 Uutes liikmesriikides kannavad ELiga liitumisprotsessi käigus kehtestatud või kohandatud menetlused, mille vältel tuli ühenduse õigustik integreerida riiklikku õigusesse, vilja seal, kus need on püsinud muutumatuna. Ulatuslik mestimisprojekt vanade ja uute liikmesriikide ekspertide vahel suurendab uute liikmesriikide võimet võtta vastu parimad tavad ELi õiguse elluviimisel. Viimatimainitu võib samuti soodustada jõupingutusi selleks, et integreerida ELi küsimused otsustusprotsessi varasemas etapis.

5.6.6 Föderaalsüsteemide puhul, nagu Saksamaal ja Hispaanias, ei ole piirkondade (liidumaad ja provintsid) ja Euroopa vahelisi erinevusi kindlasti kerge ületada. Eelkõige tekivad mõnikord tõsised probleemid juhul, kui piirkondadel on ainupädevus

Euroopa Liidu õiguse elluviimisel nagu näiteks Saksamaal. Kõik liidumaad on Brüsselis esindatud selleks, et olla vahetumalt kaasatud nende jaoks olulistesse ELi asjadesse.

5.7 Riiklike ekspertide süsteemi kehtestamine ja selle ulatuslik kasutamine liikmesriikide valitsuste ja komisjoni vahelise pideva suhtlusprotsessina võib suurendada liikmesriikide ja Brüsseli koostöö tulemuslikkust.

5.8 Euroopa Komisjon pakub toetust mitmetele edukatele koostöövõrgustikele liikmesriikide valitsuste vahel ning Euroopa Komisjoni ja riikide valitsuste vahel (nt SOLVIT, tarbijate võrgustikud jne). Samuti on komisjon loomas siseturu teabesüsteemi (IMI), mille eesmärk on aidata liikmesriikide valitsusi siseturu eeskirjade rakendamisel.

5.9 Riiklike seadusandjate süsteem erinevates valdkondades, nagu konkurents, telekommunikatsioon, energia ja muud valdkonnad, aitab kaasa lähenemisele kokkulepitud ELi poliitike elluviimisel liikmesriikides.

5.10 Üldiselt jäävad lähenemisviisi erinevused püsima riikide vahel, kus töötatakse välja uued struktuurid Euroopa Liidu ja liikmesriigi Euroopa küsimusi käsitleva valitsustasandi vahelise koostöö parandamiseks, ja riikide vahel, kes hoiduvad jätkuvalt muutmast töökorraldust ja menetlusi. Kõnealused protsessid sõltuvad peamiselt poliitilisest tahtest.

6. Järeldused ja soovitusel

6.1 Järeldused

6.1.1 Liikmesriikide haldusasutuste töökorraldus on iga konkreetse riigi ajaloolise arengu tulemus. Sellest tulenevalt puudutavad riikidevahelised erinevused peaaegu kõiki poliitilise ja avaliku elu aspekte. Suurel määral jääb see nii ka tulevikus. Kuid need erinevused ei peaks ilmingimata takistama ELi õiguse ja kokkulepitud ELi poliitika väljatöötamise ja rakendamise seotud menetluste ja töömeetodite muutmist või isegi lähendamist.

6.1.2 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et täpselt määratletud ja tõhusad riiklikud poliitilised ja haldusmenetlused moodustavad koos parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamisega Euroopa Liidu hea haldustava lahutamatu osa.

6.1.3 Seega oleks äärmiselt soovitatav, et riiklike menetluste kohandamist ja parandamist hinnatakse seoses Euroopa tasandi menetluste ja Euroopa Liidu prioriteetidega, mis puudutavad paremat õigusloomet ning ühenduse õiguse rakendamist ja jõustamist, kuivõrd nimetatud eesmärgid sõltuvad suures osas rahuldavast riiklikust lähenemisviisist kõigis liikmesriikides.

(⁷) Vt Steunenberga ja Voermansi, Leiden, 2006.

6.1.4 ELi küsimuste korraldamine liikmesriikides kuulub nende endi pädevusse. Siiski astutaks suur samm edasi, kui parteid ja riigiasutused käsitleksid ELiga seotud küsimusi riikliku poliitikaloomelise lahutamatu osana ja tunnistasid avalikult, et nad ise ongi Euroopa Liit ning käitüksid vastavalt. Otsustav on asjaomane poliitiline tahe.

6.1.5 Selline samm oleks täielikult kooskõlas ELi ja riiklike poliitikate vaheliste suhete iseärasuste ning nende tagajärgedega, mis on läbipõimunud ja järjest rohkem vastastikku üksteisest sõltuvad. Euroopa Liidu tunnustamine riikliku poliitikaloomelise ja haldustasandina toetaks samuti paremat õigusloomet ELi tasandil.

6.1.6 Mõnes liikmesriigis, eelkõige Taanis ja hiljuti Luksemburgis, võetakse komisjoni ettepanekud poliitilisse päevakorda varases etapis. See hõlmab Taani parlamendi korrapärasest kaasmist. Teistes liikmesriikides on tehtud ettepanekuid samalaadsete kohanduste tegemiseks. Siiski võib öelda, et enamike riikide parlamentide jaoks on raske täielikult pühenduda Euroopa Liidu poliitikale.

6.1.7 Pakutud põhiseaduse lepingu üks eesmärk oli integreerida liikmesriikide parlamendid varases etapis ELi menetlustesse. Vastavalt sellele said parlamendid hiljuti otse komisjonilt ettepanekuid Euroopa Liidu poliitika kujundamiseks ning õigusaktide koostamiseks.⁽⁸⁾ Kõnealused menetluslikud muudatused edendavad riiklikke arutelusid Euroopa poliitikate ja õigusaktide ning nende mõjutuste üle enamikes liikmesriikides senisest varasemas etapis.

6.1.8 Poliitilise arutelu ja konsultatsiooni tugevam rõhutamine riiklikus kontekstis varasemas etapis võib edendada valitsuste panust läbirääkimistel konkreetsetes küsimustes.

6.1.9 Üldiselt nõuab ühiskond läbipaistvust, mis võib omakorda suurendada usaldust ja õiguspärasust. Sellest tulenevalt oleks soovitatav, et liikmesriikide haldus- ja poliitilised menetlused ELi küsimustes viidaks kõnealuse nõudega kooskõlla. Tõhusad ja läbipaistvad menetlused edendaksid mitte üksnes õigusriigi põhimõtet, vaid toetaksid ka paremat suhtlust ELi ja äriühingute, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna vahel, looksid parema mõistmise ja lõppkokkuvõttes suurendaksid ka osalemist ja panust⁽⁹⁾.

6.1.10 Järelilikult on mõnikord alahinnatud läbipaistvus ja suhtlemine samuti otsustava tähtsusega liikmesriikide erasektori

huvirühmade juba toimuvate või värskest sisseseatud konsultatsioonide seisukohalt.

6.1.11 Õiguskeskkonna parandamine on kõikide institutsioonide ühine prioriteet. Samuti on selleks ühtse turu sidusus ja alates 2000. aastast ka Lissaboni strateegia. Kõik nimetatud eesmärgid oleksid paremini saavutatavad, kui riiklikud ja ELi tasandi otsustusprotsessid oleksid omavahel tõhusalt seotud.

6.1.12 Olgugi et subsidiaarsus on põhimõte, mis on kinnitunud ELi mõtlemisviisi ja tavadesse, tuleb alati meeles pidada, et ELi õiguse ja kohustuste haldamine ja rakendamine liikmesriikides mõjutab sageli Euroopa Liidu teisi riike ja ühiskondi. See tähendab, et avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud partnerid tunnevad huvi selle vastu, kuidas iga konkreetne riik suhtleb Euroopa Liiduga. Teisisõnu — riigiasutuste töökorraldus ja töömeetodid on osa kogu ELi juhtimisest.

6.1.13 ELi küsimuste sobivad haldus- ja järelevalvemenetlused liikmesriikides kergendaksid samuti märkimisväärselt komisjoni tööd ning parandaksid selle kvaliteeti.

6.2 Soovitused

6.2.1 Lisaks soovitustele arvamuses "Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise ja jõustamise parandamise viisid"⁽¹⁰⁾, teeb Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepaneku, et tervikliku pildi saamiseks teostataks 25 liikmesriigis põhjalikud analüüsid riiklike ja piirkondlike menetluste ja tavade kohta ELi poliitilistes ja haldusküsimustes.

6.2.2 Erilist tähelepanu vääriksid kõik aspektid, mida on nimetatud 4. peatükis "Kooskõlastamine liikmesriikide tasandil" ja mis on seotud liikmesriikide poliitiliste ja administratiivsete otsustajate toimimisviisidega. Lisaks aktiivsemale tegevusele parema õigusloome alal ning ELi õiguse rakendamisel ja jõustamisel, võib komisjonil olla kõnealuses valdkonnas algatav ja toetav roll.

6.2.3 Analüüsid on viljakas algus arutelule ELiga seotud riiklike poliitiliste ja haldusmenetluste tõhususe üle. Üldine pilt peaks tooma esile soovitatavad ja parimad tavad. Tuleb luua kindel alus kogu Euroopas toimuvale avalikule arutelule selle üle, kuidas lahendada Euroopa küsimusi kõige paremini riiklikul tasandil. Nii edendatakse ka arutelu parema õigusloome ning õigusaktide rakendamise ja jõustamise üle.

⁽⁸⁾ Euroopa Ülemkogu lõppjärelused, juuni 2006.

⁽⁹⁾ On märkimisväärne, et alguses suhtus Taani avalik arvamus põhiseaduse lepingusse üsna positiivselt, sest lepingus nähti ette demokraatlikumad ja läbipaistvamad menetlused. Seevastu ei ole Prantsusmaa valitsuse ja sotsiaalpartnerite platvormil (Comité de dialogue) Euroopa küsimuste käsitlemiseks enam praktilist tähtsust.

⁽¹⁰⁾ Arvamuses väidab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et olgugi, et "liikmesriikidele peab jääma võimalus määrata oma rakendusmeetodid ja -toimingud", järgmine samm "Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide ametite koostöö raames ühenduse õiguse ja poliitikate rakendamisel on asjaomase riikliku haldussuutlikkuse tugevdamine või ratsionaliseerimine", punkt 4.2.1 ja 4.2.4. 4. peatükis tehakse vastavasisulised ettepanekud.

6.2.4 Üldanalüüs ja sellest teostatavate järelduste tegemine on väga keeruline. Riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused väljendavad samuti üha sagedamini vajadust vahetada seisukohti ja teadmisi Euroopa Liidu küsimuste asjakohase käsitlemise üle. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab riiklike haldustavade ja -menetluste pidevat uurimist. Soodustada tuleks ka riiklike haldusasutuste vahelist kahepoolset arvamustevahetust, nagu see toimib teadmistekeskuse IMPEL⁽¹⁾ ja võrgustiku Solvit raames.

6.2.5 Korrapäraselt tuleks arvesse võtta ka ettevõtete, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna märkusi. Kõigil nimetatud osapooltel on tõsine huvi parema õigusloome ning ühenduse

õiguse rakendamise ja jõustamise vastu, mis nõuab ka läbipaistvust ja tõhusaid konsultatsioone riiklikul tasandil protsessi algusest alates.

6.2.6 Liikmesriikide valitsuste vahelist teabevahetust lihtsustavat siseturu teabesüsteemi, mille eesmärk on siseturu eeskirjade parem rakendamine, tuleks edasi arendada ja rakendada.

6.2.7 Tuleks koostada Euroopa Liidu riiklike menetluste ja tavade käsiraamat. Käsiraamat, mis arvestab teadmistekeskuse tulemusi, annaks juhiseid hästitoimivate riiklike menetluste, parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamise kogu protsessi kohta.

Brüssel, 14. detsember 2006.

Euroopa Majandus-
ja Sotsiaalkomitee president
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise võrgustik (Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL), loodi 1992. aastal Euroopa keskkonda puudutavate õigusaktide rakendamise ja jõustamisega tegelevate inspektorite mitteametliku võrgustikuna. Praegu osalevad võrgustikus 30 riiki — kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, kaks liituvat riiki (Bulgaaria ja Rumeenia), kaks kandidaatriiki (Horvaatia ja Türgi) ja Norra ning Euroopa Komisjon.

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse***LISA**

Sektsiooni arvamuse järgnev tekst asendati täiskogu istungiärgul vastuvõetud muudatusettepanekutega, kuid see kogus hääletamisel vähemalt ühe neljandiku antud häälest:

1.1 Ministrite nõukogul on Euroopa Liidu otsustusprotsessis otsustav roll. Riikliku kooskõlastamise ja poliitikaloomes üle ei ole ELi tasandil aga kunagi põhjalikult arutletud. Euroopa Liit on ainulaadne suveräänsuse jagamise osas. Sellest tulevalt vajab Euroopa Liit läbipaistvat mitmetasandilist valitsemist väga erinevates valdkondades. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et liikmesriikide täpselt määratletud ja tõhusad riiklikud poliitilised ja haldusmenetlused moodustavad koos parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamisega Euroopa Liidu hea haldustava lahutamatu osa. Samuti suurendavad need läbipaistvust ning selgitavad Euroopa Liidu õiguse ja poliitika mõju ühiskonnale tervikuna. Riiklike tavade analüüsis selgub, et liikmesriikide vahel valitsevad märkimisväärsed erinevused Euroopa Liidu küsimuste poliitilisel ja administratiivsel haldamisel. Kõnealune analüüs peaks looma aluse arutelule ELiga seotud riiklike poliitiliste ja haldusmenetluste üle. Esile tuleks tuua kõige huvitavamad ja paremad tavad. Kogu Euroopas toimuv avalik arutelu selle üle, kuidas lahendada Euroopa küsimusi kõige paremini riiklikul tasandil, edendab samuti arutelu parema õigusloome ning ühenduse õiguse rakendamise ja jõustamise üle. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab riiklike haldustavade ja -menetluste pidevat uurimist ning riiklikult toetatava virtuaalse teadmistekeskuse loomist, milles poliitikut, riigiametnikud, komisjon ja teadlased saavad koondada teadmisi ja koguda teavet riiklike menetluste kohta, edendada arvamustevahetust ja tõhustada arutelu. Arvesse tuleks võtta ka ettevõtete, sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna märkusi ja seisukohti.

Hääletustulemus: osa võttis 74, 59 hääletas vastu ja erapooletuks jäi 16.
