

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Arukas reguleerimine Euroopa Liidus” ”

KOM(2010) 543 lõplik

(2011/C 248/15)

Raportöör: **Jorge PEGADO LIZ**

8. oktoobril 2010 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Arukas reguleerimine Euroopa Liidus””

KOM(2010) 543 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 26. mail 2011.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 472. istungjärgul 15.–16. juunil 2011 (15. juuni istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 128, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 5 liiget.

1. Järeldused ja soovitusused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab komisjoni huvi poliitiliste, seadusandlike ja haldusmenetluste tugevdamise vastu, mida komisjon on üles näidanud mitte ainult käesolevas teatises, vaid ka komisjoni 2020. aasta strateegiat ja ühtse turu akti käsitlevates dokumentides. Kõnealuste menetluste tugevdamise eesmärk on tagada ühenduse õiguse ratsionaalsem ja asjakohasem väljatöötamine ja rakendamine kogu poliitilise tsükli vältel alates kavandamisest kuni rakendamiseni liikmesriikide pädevate asutuste poolt ja ühenduse õiguse järgimise lõpliku hindamiseni nende poolt, keda seadus lõppkokkuvõttes puudutab.

1.2 Komitee ei mõista siiski vajadust uue mõiste järele, millega asendatakse kinnistunud mõiste „parem õigusloome”; kui just asi ei ole selles, et käsitletava teatise puhul on tegu vaid poliitilise dokumendiga.

1.3 Komiteel on hea meel näha, et paljusid komitee arvamustes esitatud teemakohaseid ettepanekuid on arvesse võetud, ja sellest tulenevalt tervitab ta komisjoni kavatsusi parandada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kontrollimist, muuta mõju-uuringud rangemaks, muuta järeelhindamised strateegilisemaks ja integreeritumaks ja kaasata aktiivsemalt liikmesriike ja nende parlamente, pannes neile suurema vastutuse ja toetades neid nende seadusandlikus töös. Eriti suure rahuloluga märgib komitee ettepanekut tagada kodanike ja muude sidusrühmade ulatuslikum osalemine ühenduse õigusaktide väljatöötamisel, ülevõtmisel ja rakendamisel eelkõige avaliku arutelu tähtaegade pikendamise, rikkumismenetluse sujuvamaks ja tulemuslikumaks muutmise kaudu.

1.4 Komitee on siiski arvamusel, et teatis jätab soovida selles osas, mida võiks loota seoses piisavate vahendite tagamisega 2020. aasta strateegia rakendamist puudutavate seadusandlike aspektide formaliseerimiseks või ka lihtsalt nende meetmete rakendamise osas, mis on prioriteedid ühtse turu akti raames.

1.5 Komitee peab eriti oluliseks, et teatisele järgneks tõeline tegevuskava, milles sätestatakse eesmärgid, esitatakse meetmed, määratletakse mehhanismid, hinnatakse mõju, määratletakse valikud ja tehakse kindlaks kulude ja tulude suhe, mis eeldab ulatuslikku eelnevat arutelu kodanikuühiskonnaga ELi, riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

1.6 Seepärast kutsub komitee komisjoni tungivalt üles võtma tulevastes teatistes eriti arvesse käesolevas arvamuses esitatud üldisi suuniseid ja kõnealust valdkonda puudutavaid seisukohti, mida komitee nüüdseks mitu aastat on esindanud.

1.7 Komitee on eelkõige seisukohal, et selgemalt peaksid olema määratletud näiteks sellised aspektid, nagu viis, kuidas kõik mõjude eelhindamise eest vastutavad ühenduse institutsioonid neid läbi viivad, mõjuhinnangute kontrolli eest vastutava organi olemus ja koosseis, kasutatavad parameetrid, eriti seoses mõjuga põhiõigustele, ning suurema läbipaistvuse tagamise meetodid ja vahendid. Samuti tuleks üksikasjalikumalt ja sektoripõhiselt käsitleda finants-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustuse sektorit ja määratleda selgemalt prioriteetide valiku kriteeriumid, kaebuste hindamise ja menetlemise mehhanismid, rikkumiste ametliku avastamise nõuetekohased vahendid ja siseriiklike kohtute töö parandamise vahendid ja muud täiendavad mehhanismid.

1.8 Lõpuks on komitee seisukohal, et komisjon ei ole tähelepanu pööranud mitmele olulisele aspektile ja nõuab nende asjakohast arutamist ning konkreetset arvessevõtmist dokumendis. Nimetatud aspektid on: õigusaktide kvaliteedi hindamisel kasutatavad näitajad ja parameetrid; õigusaktide lihtsustamise praktilised meetmed; seletamatu asjaolu, et ei ole selgelt otsustatud määruste kasuks, eriti siseturu lõpuleviimise seotud

teemade täieliku ühtlustamise kontekstis; vabatahtlike süsteemide võimaluse ning enese- ja ühisreguleerimise rolli andestamatu väljajätmine; üllatavalt on ära jäetud igasugused viited äärmiselt tähtsale tööle, mida tehakse ühtse tugiraamistikuga seoses ja praegu arutluse all olevatele ettepanekutele seoses Euroopa lepinguõiguse suurema ühtlustamisega.

1.9 Siiski peab komitee teatise kõige nõrgemaks kohaks ühenduse õiguse asjakohast kohaldamist. Seepärast kutsub komitee komisjoni üles üksikasjalikult uurima peamisi põhjuseid, miks on ühenduse õigustiku kohaldamise tase igal pool ühtlaselt madal, mis sellekohastes aruannetes igal aastal kinnitust leiab. Komitee sooviks samuti, et komisjon võtaks asjakohaselt arvesse paljusid komitee eri arvamustes esitatud seisukohti ja soovitusi ja viiks läbi süstemaatilise uuringu meetmete kohta, mida on vaja praeguse olukorra põhjalikuks muutmiseks.

2. Sissejuhatus: kontseptsioon ja taust

2.1 Käsitletava komisjoni teatise kohaselt tuleb „arukat reguleerimist” mõista kui reguleerimist,

— mis hõlmab kogu poliitilist tsükli alates õigusakti kavandamisest kuni selle rakendamise, jõustamise, hindamise ja läbi vaatamiseni;

— mille eest peavad ühiselt vastutama nii Euroopa Liidu institutsioonid kui ka liikmesriigid;

— mille puhul on kõige tähtsam roll täita nende osapoolte seisukohtadel, keda õigusaktid kõige rohkem mõjutavad, nõudes kodanike ja sidusrühmade häälte veelgi kuuldamaks muutmist.

2.2 Komisjon on seisukohal, nagu on korduvalt ja kindlalt sedastanud komisjoni esindaja komitee käesoleva arvamuse ettevalmistavatel koosolekutel, et tegu on vaid poliitilise ja mitte tehnilise dokumendiga, mis tähendab, et asjatu on otsida dokumendist „aruka reguleerimise” ühest määratlust.

2.3 Praegune aruka reguleerimise algatus on siiski parema reguleerimise tegevuskava õigusjärglane. Sellega seoses on ühenduse institutsioonid üldiselt, ja eriti komisjon, teinud viimase 10 aasta jooksul tähelepanuväärse eduga märkimisväärseid jõupingutusi, nagu komitee, kes on kõnealust algatust alati toetanud ja julgustanud, on selgelt välja toonud mitmes oma arvamustes ⁽¹⁾.

3. Üldised märkused

3.1 Ühenduse praegune seadusandlik maastik vajab õigusaktide kujundamise, koostamise, ülevõtmise ja rakendamise põhjaliku analüüsi ja samamoodi tuleks suhtuda ka õigusaktide läbi vaatamise ja ühtlustamise.

3.2 Komitee on seega seisukohal, et teema väärib põhjalikku arutelu, millesse oleks kaasatud ka kodanikuühiskond, mitte ainult seepärast, et ühenduse õigusaktide tagajärjed mõjutavad just kodanikuühiskonda, vaid ka seetõttu, et kodanikuühiskonna esindajate osalemine võib anda otsustava panuse olemasoleva õigusraamistiku soovitud parandamiseks.

3.3 Eelneva taustal näib, et teatis kui ainuüksi poliitiline dokument ei rahulda nimetatud vajadusi. Selles leidub enam kui piisavalt toredaid ettepanekuid ja häid kavatsusi, kuid selles puuduvad konkreetsete meetmed ja tõhusad vahendid.

3.4 Üldjoontes võib öelda, et kuna tegu on vaid poliitilise dokumendiga, tuleks seda täiendada realse kavaga, milles sätestatakse eesmärgid, täpsustatakse väljapakutud meetmeid, määratletakse vahendid ja hinnatakse potentsiaalset mõju. Kavas tuleks sätestada valikuvõimalused ja määratleda kulude ja tulude suhe.

3.5 Komitee tervitab selgelt teatise aluseks olevat analüüsi ja selles esitatud eesmärgid. Komitee ei mõista, miks tuleks mõiste „parem reguleerimine” asendada sõnaühendiga „arukas reguleerimine”, kui selle põhjuseks ei ole just asjaolu, et tegu on vaid poliitilise dokumendiga.

3.6 Seepärast peab komitee otstarbekaks korrata üle oma selleteemalised seisukohad:

- a) parema reguleerimise põhimõtete rangem kohaldamine;
- b) õigusaktide koostamise suurem läbipaistvus kõigil tasanditel;
- c) õigusakti vormi parem valik, sh enesereguleerimise ja ühisreguleerimise mehhanismid;
- d) süstemaatilisema järelevalvesüsteemi väljatöötamine direktiivide ülevõtmiseks riiklikul tasandil;
- e) tähelepanuta ei tohiks jätta Lissaboni lepinguga liikmesriikide parlamentidele antud uut rolli ja suuremaid volitusi;
- f) komisjon peaks samuti tihedamalt kasutama tõlgendavaid teatise;
- g) samuti on vaja suuremaid jõupingutusi õigusaktide lihtsustamiseks ja kodifitseerimiseks.

4. Konkreetsete märkused

A. Tervitatavad aspektid

4.1 Konkreetsetes märkustes tõstetakse esile teatise mitmed positiivsed aspektid, mida komitee tervitab ja toetab.

⁽¹⁾ ELT C 48, 15.2.2011, lk 107 ja ELT C 175, 28.7.2009, lk 26.

4.2 Peamiselt on selleks ettepanek kontrollida rangemalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttest kinnipidamist ja parandada õigusaktide kvaliteeti, eriti rangemate mõjuhinna-gute kaudu.

4.3 Samuti kavatakse jätkata programme, mille eesmärk on lihtsustada õigusakte ja vähendada ebavajalikku halduskoor-must vähemalt 25 %.

4.4 Samuti tervitab komitee strateegilisema ja integreerituma järellhindamise ideed, mille puhul arvestatakse mitte ainult ole-masolevat õigusraamistikku, vaid ka asjaomast majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju ning mida ei viida läbi ainult juhtumipõhiselt ja isoleeritult iga seadusandliku algatuse puhul.

4.5 Eriti tervitatakse kõik algatused, mille eesmärk on julgustada liikmesriike täitma oma kohustusi õigusloomeprot-sessis, kaasates liikmesriikide parlamendid õigustekstide etteval-mistamisse kooskõlas neile Euroopa Liidu toimimise lepinguga – eelkõige selle artiklitega 8 ja 13 – antud uute volitustega.

4.6 Seepärast tervitab komitee asjaolu, et komisjon on valmis mitte ainult toetama ühenduse õigustiku ülevõtmise ja rakenda-misega tegelevaid liikmesriikide erinevaid institutsioone ja orga-neid, vaid ka tagama kodanike ja muude sidusrühmade osale-mise aruteludes, mis peaksid kõigis liikmesriikides toimuma ühenduse õigusaktide ettevalmistamisprotsessi osana ning seaduste ülevõtmisel ja nende sobitamisel siseriiklikesse õigus-aktidesse.

4.7 Eriti teretulnud on komisjoni kindel tahe muuta rikkumismenetlus sujuvamaks ja seada prioriteedid, unustamata seejuures SOLVITi rolli, kuna see vajab uut hoogu, suuremat levikut ja sidusrühmade usaldust.

4.8 Samuti on kiiduväärne avaliku arutelu kestuse pikenda-mine 8 nädalalt 12 nädalale, selleks et „kodanike ja sidusrüh-made häält veelgi kuuldamaks teha”. Komitee on seisukohal, et see meede kui panus osalusdemokraatia saavutamisse ELis on otseselt seotud Lissaboni lepingu artikliga 11.

B. Parandamist vajavad aspektid

4.9 Komitee mõistab, miks komisjon on seisukohal, et mõju-hinnanguid peaks ka edaspidi kontrollima selle eest vastutav sisekomitee. Siiski tuleks arvestada ka avaliku arutelu käigus väljendatud seisukohti, mille kohaselt peaks kontrolliga tegelema sõltumatu välisorgan. Teise võimalusena võiks luua sisemise organi, kuhu kuuluksid kõigi liikmesriikide esindajad. Igal juhul tuleb mõju hindamise komitee volitusi suurendada mehhanismi kaudu, millega muudetakse mõjuhinna-gud kohus-tuslikuks. Lisaks sellele ei ole mõju hindamise komiteel volitust mõju hindamise aruannet ja sellega *de facto* seotud õigusakti ettepanekut tagasi hoida juhul, kui selle analüüsi käigus peaks avastatama suuri puudusi uurimistegevuses. Need küsimused vajavad põhjalikumalt arutelu, sest komisjoni sõnade kohaselt on tegemist „süsteemi keskse osaga”.

4.10 Lisaks sellele tõdetakse Euroopa Kontrollikoja hiljutises aruandes, et vaatamata sidusrühmade korduvatele sellekohastele taotlustele ei pea Euroopa Komisjon vajalikuks korraldada avalikke arutelusid mõjuhinna-gu kavandite üle. Sidusrühmade seisukohalt aitaks mõjuhinna-gu kavandite üle konsulteerimine protsessi parandada, tagades, et hiljem jõuab ministrite nõukogu ja Euroopa Parlamendi ühisesse õigusloomeprotsessi parim võimalik toode.

4.11 Samas kontrollikoja aruandes on ELi mõjuhindamise süsteemi ühe peamise nõrkusena rõhutatud asjaolu, et ei Euroopa Parlament ega ka nõukogu ei analüüsi süstemaatiliselt omaenda muudatusettepanekute mõju. Komitee palub nõukogul ja Euroopa Parlamendil koostada ja avaldada oma mõjuhinna-gutest kergesti loetavad kokkuvõtted ning pidada kinni institut-sioonidevahelisest kokkulepest ⁽²⁾.

4.12 Teatise ei selgitata, milliseid parameetreid võiks kasu-tada komisjoni soovitud mõjuhinna-gutes ⁽³⁾.

4.13 Süsteemi läbipaistvuse suurendamise osas peaks komisjon välja tooma, kuidas ja milliste uute vahenditega seda kavatakse saavutada.

4.14 Mõju hindamise osas põhiõigustele oleks kasulik, kui komisjon täpsustaks, kuidas ja milliste vahenditega kavatakse ka hindamine läbi viia.

4.15 Praegune finants- ja majanduskriis on näidanud, et turuosaliste tegevuse reguleerimise roll tuleb uuesti läbi vaadata ja et uut aruka reguleerimise algatust tuleks sellest tulenevalt käsitleda nii sektoripõhiselt kui ka sektoritevaheliselt, kusjuures teatise tuleks pöörata erilist tähelepanu finants-, tervishoiu- ja sotsiaalkaitse sektorile.

4.16 Mis puudutab komisjoni volitusi rikkumiste käsitle-misel, eriti sisemise korralduse meetmeid, mis võimaldavad tal täita oma ülesandeid tulemuslikult ja erapooletult vastavalt asutamislepingule ⁽⁴⁾, siis teeb komitee ettepaneku, et komisjon täpsustaks prioriteetseid kriteeriume, kaebuste hindamis- ja kontrollimehhanisme, rikkumiste ametliku avastamise konkreet-seid vahendeid, liikmesriikide kohtute toimimise parandamise vahendeid ja muid täiendavaid mehhanisme (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET ning alternatiivsed ja kohtuvälised vahendid).

⁽²⁾ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

⁽³⁾ ELT C 44, 11.2.2011, lk 23.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 725 lõplik.

C. Puuduvad aspektid

4.17 Õigustekstide kvaliteedi parandamisega seoses ei ole viidatud ühelegi tegurile ega parameetrile, mida selle protsessi hindamisel tuleks kasutada.

4.18 Õigusaktide ühtlustamisega seoses puuduvad igasugused viited ilmselgetena näivatele konkreetsetele meetmetele, milleks on näiteks:

— töö õigusaktide tõelise ja põhjaliku kodifitseerimise alal, mitte lihtsalt tekstide koostamine;

— läbivaadatud ja muudetud tekstide täisversioonide avaldamine selle asemel, et neid lihtsalt nõ kokku liimida ja erinevate õigusaktide artiklitele viidata.

4.19 Puudub selge otsus võimalusele kasutada direktiivide asemel määrusi, vaatamata sellele, et see lähenemisviis on 2020. aasta strateegia osa.

4.20 Puudub igasugune seos äärmiselt tähtsa tööga, mida on tehtud seoses ühtse tugiraamistikuga või komisjoni hiljutiste ettepanekutega, mis on esitatud Euroopa lepinguõiguse edasise ühtlustamise üle toimuva arutelu raames ⁽⁵⁾.

4.21 Teatistes ei viidata vajadusele süstemaatiliselt kaaluda võimalust kasutada parema reguleerimise tegevuskava algatuste raames nn 28. režiimi ⁽⁶⁾.

4.22 Samuti on komitee jaoks üllatav, et teatistes vaikitakse enesereguleerimise ja ühisreguleerimise rollist ja sellest, et eelnevalt tuleks kaaluda, milliseid küsimusi oleks otstarbekas lahendada reguleerimise asemel nn pehme õiguse kaudu.

4.23 Teatise kõige nõrgemaks kohaks on siiski ühenduse õiguse rakendamine. Seoses sellega soovib komitee juhtida tähelepanu oma selleteemalistele arvamustele ⁽⁷⁾ ja samas küsimuses hiljuti eesistujariigi Belgia korraldatud konverentsi järeldustele ⁽⁸⁾.

4.24 Sellega seoses on eriti oluline komisjoni 1. oktoobri 2010. aasta aruanne ELi õiguse kohaldamise kohta ⁽⁹⁾, millest

⁽⁵⁾ Komisjoni roheline raamat „Euroopa lepinguõiguse loomise võimalused tarbijate ja ettevõtjate jaoks” (KOM(2010) 348 lõplik).

⁽⁶⁾ Vt EMSK omaalgatuslik aramus „28. reim” (ELT C 21, 21.1.2011, lk 26) ja viited sellele meetodile hiljutistes olulistest aruannetes, näiteks Monti aruanne „Ühtse turu uus strateegia”, 9.5.2010, Felipe Gonzálezi aruanne „Projekt Euroopa 2030”, 8.5.2010, ja Lamassoure'i aruanne „Kodanik ja ühenduse õiguse kohaldamine”, 8.6.2008.

⁽⁷⁾ ELT C 24, 31.1.2006, lk 52 ja ELT C 18, 19.1.2011, lk 100.

⁽⁸⁾ Kõrgetasemeline konverents: Euroopa tarbijakaitse jõustamise päev (Brüssel, 22.9.2010).

⁽⁹⁾ Vt „Komisjoni aruanne: 27. aastaaruanne ELi õiguse kohaldamise järelevalve kohta (2009)”, KOM(2010) 538 lõplik.

nähtub, et vaatamata asjaolule, et sel aastal oli edasimineku eelmise aastaga võrreldes väiksem, hilineti kõigi nõutavate ülevõtmismeetmete puhul keskmiselt 51 %-l juhtudest ja rikkumiste menetlemine kestis keskmiselt 24 kuud.

4.25 Seoses sellega ei nimeta komisjon ühtegi olulist põhjust, miks ühenduse õigustiku ebapiisav kohaldamine liikmesriikides on nii laialt levinud. See on teema, mille kohta on komitee mitmel korral arvamust avaldanud. Kõnealust asjaolu on võimalik selgitada vaid tõigaga, et tegu on vaid poliitilise dokumendiga. Võttes arvesse dokumendi olulisust arukama reguleerimise kontekstis, oleks siiski mõttekas rõhutada järgmisi aspekte:

a) ühenduse eeskirjade ebakorrektnete või mittetäielik lülitamine siseriiklikesse õigusaktidesse, kus neid sageli peetakse soovimatuks või vastukäivaks liikmesriigi tavade, kommete ja huvidega;

b) riiklikel ametiasutustel puudub poliitiline tahe järgida ja ellu viia siseriikliku õiguse ja rahvuslike traditsioonide seisukohalt võõraks peetavaid eeskirju;

c) püsiv suundumus lisada ühenduse eeskirjadesse uusi, mittevajalikke reguleerivaid mehhanisme või valida eeskirjadest välja vaid mõned osad (*gold-plating* ja *cherry-picking*), mistõttu on soovitav, et liikmesriigid – lisaks neilt nõutavatele nn vastavustabelitele, mida nad peavad koostama vastavalt institutsioonidevahelisele kokkuleppele ⁽¹⁰⁾ ning komisjoni ja Euroopa Parlamendi vahel sõlmitud raamkokkuleppele – täpsustaksid, millised nende poolt ülevõetud õigusaktide sätted toovad kaasa ülereguleerimise.

d) riiklike ametiasutuste osaliselt puudulik ettevalmistus, et mõista ühenduse õigustikku ja tagada selle kohaldamine;

e) mõnede kohtunike ja muude kohtusüsteemis tegutsejate (juristid, kohtuametnikud jne) kohati ebapiisav eriväljaõpe ühenduse õiguse teatud valdkondades, mis toob mõnikord kaasa ülevõetud seaduste eksliku kohaldamise või kohaldamata jätmise ja siseriiklike õigusaktidega paralleelsete sätete kohaldamise;

f) vajadus laiendada halduskoostöö meetmeid, et kaasata kodanikuühiskonna organisatsioonid ja eriti tarbijakaitseliidud;

g) ettenägelikkuse puudumine ja ühtlustamatus karistusõiguse osas, mis on jäetud liikmesriikide pädevusse.

⁽¹⁰⁾ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

4.26 Lisaks peaks komisjoni tegevuse prioriteet olema ka riigiasutuste sihipärane teavitamine ja koolitamine, eriti puudutab see riigiasutusi, kes vastutavad otseselt ühenduse õiguse kohaldamise eest liikmesriikides. Siin tuleks rõhustada üldiselt kohtunikele ja teistele riiklikele süüdistajatele edastatavat teavet ja pakutatavat koolitust, kuna nendel lasub lõplik vastutus õiguse tõlgendamise ja rakendamise eest vaidlusi tekitavate üksikjuhtumite puhul.

Brüssel, 15. juuni 2011

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON
