

Regioonide Komitee arvamus „ELi õigusloome kvaliteet”

(2013/C 218/04)

REGIOONIDE KOMITEE

- jagab arvamust, et kestev majanduskriis on juhtinud veelgi rohkem tähelepanu õiguse maksumusele ning ELi õigustikku juba kuuluvate õigusaktide rakendamise ja jõustamisega seotud probleemidele;
- kõik valitsemistasandid peavad tagama tõhusad ja toimivad õigusaktid ning ELi institutsioonidel on konkreetne kohustus näidata ELi õigusaktide selget lisaväärtust, mis peaks olema võimalikult madalate kuludega võimalikult suure kasu toomine ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine;
- pooldab vaadeldavat ettepanekut komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) vastuvõtmise kohta, eesmärgiga esitada korrapäraselt ja viia läbipaistvalt ellu algatusi, millega vähendatakse märkimisväärselt õigusaktidest tulenevaid regulatiivseid kulusid või lihtsustatakse õigusakte;
- peab kiiduväärseks ettepanekut alustada kaardistamist, mille käigus tehakse kindlaks õiguslikud valdkonnad ja õigusaktid, mille puhul on lihtsustamine ja kulude vähendamine võimalik, ilma et seataks ohtu poliitikaeesmärgid, rõhutab, et toimivuskontrollidesse tuleb kaasata kõigi valitsemistasandite panused, ning toetab jätkuvalt ELi õigusaktide korrapärasel järeelhindamist kui tõhusat aruka reguleerimise vahendit;
- tuletab veelkord meelde lihtsustamise olulisust õiguskeskkonna ühtlustamisel, eelkõige kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, kelle ressursid õigusaktide kohaldamiseks on sageli piiratud ja järjest kahanemas;
- pooldab ettepanekuid tõhustada järjepidevalt mõjuhindanguid ja rõhutab veel kord, et õigusakti ja poliitikaettepanekute mõju hinnangud peaksid käsitlema uuritavate olulisemate poliitikavalikute territoriaalset mõõdet; juhul kui komisjon otsustab laiendada mõju hindamise komitee koosseisu viimase sõltumatuse suurendamiseks, leiab komitee, et selles peavad olema esindatud ka kohaliku ja piirkondliku tasandi huvid;
- kutsub Euroopa Komisjoni suurendama pingutusi konsulteerimisdokumentide tõlkimiseks kõigisse ELi ametlikes keeltesse;
- kordab veelkord, et institutsioonidel on ühine kohustus teavitada kodanikke, äriühinguid ja üldsust aruka reguleerimise vahendite kasutamisel saadavast kasust.

Raportöör	Graham TOPE (UK/ALDE), Londoni Suttoni linnaosavalitsuse liige
Viitedokument	Komisjoni teatis ELi õigusloome kvaliteedi kohta
	COM(2012) 746 final
	Arvesse on võetud järgmisi dokumente:
	Komisjoni talituste töödokument konsulteerimist käsitleva poliitika läbivaatamise kohta
	SWD(2012) 422 final
	Komisjoni talituste töödokument „Halduskoormuse vähendamise tegevusprogramm Euroopa Liidus – lõpparuanne”
	SWD(2012) 423 final

I POLIITILISED SOOVITUSED

REGIOONIDE KOMITEE

Sissejuhatus: parema õigusloome strateegia

1. tuletab meelde, et Euroopa õigusaktid on iseenesest osa jõupingutusest parandada ja lihtsustada õiguskeskkonda ning seega vähendada kulusid ja halduskoormust;

2. jagab arvamust, et kestev majanduskriis on juhtinud veelgi rohkem tähelepanu õiguse maksumusele ning ELi õigustikku juba kuuluvate õigusaktide rakendamise ja jõustamisega seotud probleemidele;

3. pooldab Euroopa Komisjoni lähtekohta, et liikmesriikide avaliku sektori asutuste ressursid ELi õigusaktide ülevõtmiseks ja kohaldamiseks on järjest piiratumad, ning leiab, et see on ülesanne, milles peavad osalema ka kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ning mis ei tohiks muutuda ettekäändeks suurendada muude valitsemistasandite koormust;

4. usub eelnevat arvesse võttes, et kõik valitsemistasandid peavad tagama tõhusad ja toimivad õigusaktid ning et ELi institutsioonidel on konkreetne kohustus näidata ELi õigusaktide selget lisaväärtust, mis peaks olema võimalikult madalate kuludega võimalikult suure kasu toomine ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine;

5. tuletab meelde ELi parema õigusloome strateegia peamisi teureid:

— süsteemi kehtestamine komisjoni peamiste ettepanekute mõju hindamiseks ja nende kavandamise parandamiseks;

— olemasolevate õigusaktide lihtsustamise programmi rakendamine;

— vähendamise eesmärki sisaldav halduskoormuse vähendamise tegevuskava;

— aegunud õigusaktide või ettepanekute tagasivõtmine;

— sidusrühmade ja kodanike laialdane konsulteerimine kõigi komisjoni algatuste puhul;

— õigusnormidele alternatiivide otsimine (näiteks isereguleerimine või siis seadusandja ja huvitatud osapoolte kaasreguleerimine);

6. pooldab vaadeldavat ettepanekut komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) vastuvõtmise kohta, eesmärgiga esitada korrapäraselt ja viia läbipaistvalt ellu algatusi, millega vähendatakse märkimisväärselt õigusaktidest tulenevaid regulatiivseid kulusid või lihtsustatakse õigusakte;

7. rõhutab endiselt, et parema õigusloome poole tuleks pürgida mitmetasandilise valitsemise vaimus ehk ELi, liikmesriikide avaliku sektori asutuste ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kooskõlastatud tegevuse toel;

8. leiab, et Euroopa Komisjoni ja teisi ELi institutsioone tuleks kutsuda üles kaasama kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi aktiivsemalt õigusaktide väljatöötamise, nende mõju hindamise või Euroopa poliitika ja eesmärkide rakendamiseks sobilike lahenduste leidmisse. Suurem osa uutest ettepanekutest puudutab ikkagi ELi kehtiva õigustiku muutmist või täiendamist. Pideva ja vajaliku ajakohastamise protsessi raames on oluline, et uute ettepanekute koostamisel arvestataks kohalike ja piirkondlike omavalitsuste väärtuslikke kogemusi ELi õigusaktide rakendamisel;

9. kutsub üles veelgi parandama õigusaktide kvaliteeti, et need oleksid kõigi jaoks võimalikult selged, kättesaadavad ja lihtsad järgida, austades liikmesriikides ametlikult tunnustatud piirkondlike keeli, juhul kui sellised kokkulepped on olemas;

10. usub, et strateegiat peab toetama partnerlus ja kaasav lähenemisviis ELi poliitika kujundamisel ja elluviimisel;

11. piiramata liikmesriikide institutsioonilise ja põhiseadusliku autonoomia põhimõtet, mis on sätestatud aluslepingutes, meenutab komitee, kui oluline on kaasata kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ELi õigusaktide koostamisse ja hindamisse, arvestades seda, et enamikul juhtudel kuulub ELi poliitika elluviimine just nende asutuste pädevusse;

Õigusloome kvaliteet

12. peab kiiduväärseks ettepanekut alustada kaardistamist, mille käigus tehakse kindlaks õiguslikud valdkonnad ja õigusaktid, mille puhul on lihtsustamine ja kulude vähendamine võimalik, ilma et seataks ohtu poliitikaeesmärgid („kõigepealt hinda” põhimõte);

13. rõhutab, et kohalike ja piirkondlike omavalitsuste põhivaldkondades, nagu ühtekuuluvuspoliitika ja rahastamisvahendid, linnaplaneerimise poliitika, keskkonnaõigus, tööstuspoliitika, sotsiaaõigus ja transport, tuleb toimivuskontrollidesse kaasata kõigi valitsemistasandite panused;

Järelhindamine

14. toetab jätkuvalt ELi õigusaktide korrapärasat järelhindamist kui tõhusat aruka reguleerimise vahendit;

15. peab kahetsusväärseks asjaolu, et komitee 2011. aasta arvamuses aruka reguleerimise kohta tehtud üleskutsesest ning õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) käsitlevas komisjoni teatises märgitud võimalusest hoolimata ei ole Regioonide Komiteed hindamismenetlusesse kaasatud;

Halduskoormuse vähendamine

16. võtab teadmiseks halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi meetmed ning märgib samas, et kõige olulisem edasiminekuks on praeguseks toimunud valdkondades, millel ei ole vahetat kokkupuudet kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tegevusega (äriõigus, ettevõtete maksustamine jne). Seepärast tuleks sellesse hõlmata ka kohalike omavalitsuste jaoks olulisemaid valdkondi, nagu litsentsid ja load. Komitee tunnustab siiski, et programm toob kaasa reguleerimiskultuuri muutumise ning sellest saab lõppkokkuvõttes kasu ka avaliku halduse sektor;

17. tuletab veelkord meelde lihtsustamise olulisust õiguskeskkonna ühtlustamisel, eelkõige kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, kelle ressursid õigusaktide kohaldamiseks on sageli piiratud ja järjest kahanemas. See kehtib näiteks ulatusliku aruandluskohustuse suhtes, mis kantakse tihti edasi kodanikele ja ettevõtetele;

18. märgib, et lihtsustamine võib tuua kaasa olulise kulutõhususe mitte üksnes äriühingute, vaid ka kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, vabastades nappes finants- ja inimressursse, mida saaks kasutada muude oluliste avalike teenuste osutamiseks;

19. kordab oma pühendumust kõrgetasemelise töörühma tegevuse toetamisele, eelkõige uue töösuuna raames, milles on seatud eesmärgiks avaliku sektori asutuste tõhustamine ning suurem vastuvõtlikkus sidusrühmade ja VKEde vajadustele;

20. rõhutab läbipaistvuse ja vastutustundlikkuse tähtsust töörühma töös;

21. toetab ettepanekut võtta halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammi suhtes järelemeetmeid tagamaks, et jõupingutused bürokraatia vähendamiseks 25 % võrra annavad praktilist kasu liikmesriikide tavaettevõtjate ja VKEde jaoks;

22. peab kahetsusväärseks asjaolu, et õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) käsitlevas komisjoni teatises ei ole võetud arvesse alternatiivseid reguleerimisviise või alternatiive reguleerimisele üldse;

Mõjuhinnangud ja hindamine

23. pooldab ettepanekuid tõhustada järjepidevalt mõjuhinnanguid, muuta hindamine põhjalikumaks ja kriitilisemaks ning siduda see tihedasti poliitilise tööga; parandada konsulteerimist sidusrühmadega ning osutada suuremat toetust ELi õigusaktide rakendamisele;

24. rõhutab veel kord, et õigusakti ja poliitikaettepanekute mõju hinnangud peaksid kohustuslikus korras käsitlema uuritava olulisemate poliitikavalikute territoriaalset mõõdet (kohalike ja piirkondlike aspekte, finants- ja halduslikke tagajärgi riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi avalik-õiguslikele asutustele); tuleb meelde, et see tuleneb territoriaalse ühtekuuluvuse tunnustamisest liidu ühe keske tähtsusega eesmärgina (ELi lepingu artikkel 3) ning on seotud kohustusega „[võtta] arvesse vajadust, et mis tahes finants- või halduskohustus, mis langeb [...] piirkondlikele või kohalikele asutustele, [...] oleks minimaalne ja proportsionaalne taotletava eesmärgiga” (ELi toimimise lepingu protokoll nr 2 artikkel 5);

25. avaldab kahetsust, et Regioonide Komitee ja Euroopa Komisjoni vahelise koostöölepingu läbivaatamisel ei visandatud alust mõju hindamiseks struktureeritud koostöö raames ning kutsub Euroopa Komisjoni ja vastavaid peadirektoraate kaasama Regioonide Komiteed mõju hindamiste käigus institutsioonilise partnerina. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste varajane kaasamine suurendab ELi õigusaktide rakendatavust ja nende kandepinda;

26. märgib, et ka Euroopa Parlamendi või nõukogu sisulised muudatused õigusaktide ettepanekutes võivad avaldada olulist mõju kohalikule ja piirkondlikule tasandile; kutsub seepärast Euroopa Parlamenti ja nõukogu kasutama selliste muudatusettepanekute mõju hindamise korral komitee abi;

27. seepärast kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles täiustama või looma omaenda mõjuhindamise teenistusi, tagades mõjuhindamiste esitamise lähtuvalt mitmest eri seisukohast, sealhulgas territoriaalsest, ning leidma paremaid kanaleid kohalike ja piirkondlike omavalitsustega teabe vahetamiseks komisjoniga kooskõlastatult;

28. soovib tungivalt enda kaasamist 2014. aastaks kavandatud mõjuhindamissuuniste ajakohastamiseks, meenutades, et 2009. aastal andis komitee oma panuse, korraldades mõjuhindamissuuniste eelnõu alal konsulteerimise kohalike ja piirkondade omavalitsustega;

29. juhib veelkord tähelepanu oma kahtlustele seoses mõjuhindamiste delegerimisega sõltumatutele kolmandatele isikutele. Juhul kui komisjon otsustab laiendada mõju hindamise komitee koosseisu viimase sõltumatuse suurendamiseks, leiab komitee, et selles peavad olema esindatud ka kohaliku ja piirkondliku tasandi huvid, kuna tegemist on haldustasandiga, kes on asjaomase ettepaneku üks kõige tõenäolisemaid rakendajaid;

Konsulteerimine

30. peab kiiduväärseks komisjoni konsulteerimise poliitika läbivaatamist ning julgustab komisjoni võtma vastavalt tehtud järeldustele meetmeid, andes näiteks asjakohasemat tagasisidet konsulteerimises osalenud isikutele;

31. kutsub komisjoni kaasama komitee ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste Euroopa esindusorganisatsioonid konsulteerimise miinimumstandardite läbivaatamise ettevalmistamiseks;

32. tõstab seoses sellega esile vajaduse tagada konsulteerimisprotsessi nähtavus ning kutsub kõiki institutsioone kasutama konsulteerimiste läbiviimisel ja tulemuste levitamisel paremini ning sidusamalt ära uusi info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaid;

33. nõustub, et on vaja teha suuremaid jõupingutusi tulemuste kvantifitseerimiseks, põhijärelduste selgemaks esitlemiseks ja mõjuhindamiste kavandite üle nõu pidamiseks, et võimaldada sidusrühmadel ning eelkõige kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel avaldada mõju protsessi algetappides ning mõista paremini protsessi tulemusi;

34. toetab konsulteerimistel saadud vastuste avaldamist, kuna see võimaldab täielikku läbipaistvust ja tagasisidet. Euroopa Komisjon võiks mõjuhindamistes samuti välja tuua, mida ta on ette võtnud konsulteerimistel saadud tagasisidega;

35. kutsub Euroopa Komisjoni suurendama pingutusi konsulteerimisdokumentide tõlkimiseks kõigisse ELi ametlikesse keeltesse; on veendunud, et konsulteerimist ei saa pidada

representatiivseks, kui selles ei pöördata kodanike poole nende emakeeles;

36. soovib tihedamat kahepoolset koostööd komitee ja komisjoni vahel: komitee suunatud konsulteerimisi võiks suurema läbipaistvuse huvides reklaamida veebsaidil „Sinu hääl Euroopas”; leiab, et ka komisjoni konsulteerimisi võiks reklaamida süsteemselt komitee teabekanalite vahendusel, eeldusel, et need täiendavad ja toetavad otsekonsultatsioone kohalike ja piirkondlike omavalitsustega;

37. märgib, et ehkki ELi nõuandvate asutuste konsulteerimine ei ole mitte üldsuse konsulteerimine ELi lepingu artikli 11 tähenduses, vaid aluslepingutega sätestatud spetsiaalne institutsiooniline nõue, võiksid komisjoni vastavad peadirektoradid ja talitused siiski seda nõuet järjekindlalt järgida;

38. võtab kohustuse vaadata Euroopa Komisjoni auditi eeskujul põhjalikult läbi komitee enese konsulteerimisvahendid ja -võrgustikud;

Riikide väljavaated: ülereguleerimine

39. mõistab ülereguleerimise all olukorda, kus liikmesriigid lähevad ELi direktiivide ülevõtmisel riigi õigusesse kaugemale direktiivides sätestatud miinimumnõuetest;

40. on arvamusel, et ELis tuleks sätestada ülereguleerimise üldkehtiv mõiste, mis täidaks õiguskindluse eesmärki ELi õigusaktide jõustamisel ja kohaldamisel ning aitaks ühtlasi teha võrdlusanalüüsi ja hinnata nende liikmesriikide kaebusi, kes väidavad, et neil ei esine ülereguleerimist;

41. märgib, et ülereguleerimise mõiste võiks sisaldada järgmisi aspekte:

— täiendavate õigusnõuete lisamine direktiivis juba olemasolevatele või viimaste muutmine põhjalikumaks;

— direktiiviga ette nähtud reguleerimisala laiendamine;

— direktiivis kehtestatud erandite kasutamata jätmine;

— direktiivis sätestatud nõuetest kaugemaleminevate riiklike nõuete säilitamine;

— direktiivi eesmärkidest kõrvalejäävate riiklike õigusnõuete kehtestamine;

— direktiiviga ettenähtust varasem jõustamine;

— ELi nõutavast rangemad sanktsioonid;

42. mõõnab, et ELi õigustik ei keelusta ülereguleerimist ning et mõnel juhul on ülevõetavast direktiivist kõrgema õiguskaitsse ettenägemine riigi või sellest madalamal haldustasandil õigustatud; see võib kehtida keskkonnakaitsset (ELi toimimise lepingu artikkel 193), töötajate kaitsset (ELi toimimise lepingu artikli 153 lõige 4), inimpäritoluga organitele ja ainetele, verele ja veresaadustele kõrgete kvaliteedi- ja ohutusnõuete kehtestamist (ELi toimimise lepingu artikli 168 lõike 4 punkt a) ning tarbijakaitsset (ELi toimimise lepingu artikli 169 lõige 4) käsitlevate õigusaktide puhul;

43. sellest hoolimata märgib, et nimetatud täiendavad meetmed peavad olema eraldi põhjendatud, et kodanikud ei ajaks segamini riigi ja ELi tasandi õigusakte ning ei võimenduks mulje, nagu ülereguleerimine oleks ELi institutsioonide süü;

44. rõhutab samuti, et ka nende meetmete mõju oleks kasulik riigi tasandil hinnata, arvestades sealjuures mõju eri tüüpe, mida Euroopa tasandil käsitletakse, sealhulgas territoriaalne mõõde või piirkondlik mõju;

45. kordab komisjoniga jagatavat seisukohta, et liikmesriigid peaksid hoiduma ELi õigustiku ülereguleerimisest viisil, mis suurendab kohalike ja piirkondlike omavalitsuste, ettevõtete ja üldsuse jaoks uute seaduste keerukust ja kulukust;

Subsidiarsus

46. väljendab rahulolu selle üle, et Euroopa Komisjon on tunnustanud riigiparlamentide rolli arukas reguleerimises, iseäranis seoses subsidiarsuse põhimõtte nõuetekohase täitmisega;

47. soovib komisjonil ja Euroopa Parlamendil tungivalt võtta arvesse seadusandlike volitusi omavate piirkondlike

parlamentide seisukohti ning osutab seoses sellega komitee subsidiarsuse järelevalve võrgustiku juurde kuuluvale REGPEXi platvormile kui teabeallikale;

48. leiab, et ka komisjoni poolt liikmesriikidele pakutava rakendusabi puhul tuleks võtta arvesse kohalikke ja piirkondlike eripärasid ning valdkondades, kus rakendusvolitused kuuluvad kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, tuleks otseselt abistada just neid;

Regioonide Komitee roll

49. märgib, et komitee ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused sooviksid anda uude õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi praktilist panust;

50. kiidab heaks komisjoni seisukoha, et arukas reguleerimine on kõigi ELi institutsioonide, sealhulgas Regioonide Komitee ühine missioon; kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu pidama aruka reguleerimise tegevuskavast ja REFITI programmist kinni ühtmoodi ehedal viisil, et minimeerida nende seadusandlikest muudatusettepanekutest tekkida võivat täiendavat halduskoormust;

51. avaldab heameelt, et komitee ja komisjoni vahelises läbi-vaadatud koostöölepingus võetakse arvesse komitee tegevust aruka reguleerimise kõigis aspektides; teeb Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku alustada läbirääkimisi sarnaste koostöölepingute sõlmimiseks;

52. kordab veelkord, et institutsioonidel on ühine kohustus teavitada kodanikke, äriühinguid ja üldsust aruka reguleerimise vahendite kasutamisel saadavast kasust, ning võtab enesele ülesande teha osutatud teavitustööd kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seas.

Brüssel, 30. mai 2013

Regioonide Komitee
president

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO