



P9\_TA(2023)0442

## Raport parema õigusloome kohta, mis käsitleb aastaid 2020, 2021 ja 2022

**Euroopa Parlamendi 23. novembri 2023. aasta resolutsioon Euroopa Liidu õigusloome kvaliteedi ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta – raport parema õigusloome kohta, mis käsitleb aastaid 2020, 2021 ja 2022 (2023/2079(INI))**

(C/2024/4228)

*Euroopa Parlament,*

- võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu artiklit 5,
- võttes arvesse protokollit (nr 1) riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus <sup>(1)</sup>,
- võttes arvesse protokollit (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta <sup>(2)</sup>,
- võttes arvesse 16. detsembri 2003. aasta institutsioonidevahelist parema õigusloome kokkulepet <sup>(3)</sup> ning selle viimast versiooni, st Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelist parema õigusloome kokkulepet <sup>(4)</sup>,
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu pädevate teenistuste vahel 22. juulil 2011 kokku lepitud praktilist korda Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 4 rakendamiseks esimese lugemise kokkulepete korral,
- võttes arvesse komisjoni 23. juulil 2021 (COM(2021)0417), 1. augustil 2022 (COM(2022)0366) ja 12. oktoobril 2023 (COM(2023)640) esitatud 2020., 2021. ning 2022 aasta aruandeid subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta ning suhete kohta liikmesriikide parlamentidega,
- võttes arvesse oma 9. juuni 2016. aasta resolutsiooni Euroopa Liidu avatud, tõhusa ja sõltumatu halduse kohta <sup>(5)</sup>,
- võttes arvesse oma 24. juuni 2021. aasta resolutsiooni Euroopa Liidu õigusloome kvaliteedi ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta – raport parema õigusloome kohta, mis käsitleb aastaid 2017, 2018 ja 2019 <sup>(6)</sup>,
- võttes arvesse komisjoni 29. aprilli 2021. aasta teatist „Parem õigusloome: ühendatud jõududega parema õigusloome poole“ (COM(2021)0219),
- võttes arvesse oma 7. juuli 2022. aasta resolutsiooni parema õigusloome kohta: ühendatud jõududega parema õigusloome poole <sup>(7)</sup>,
- võttes arvesse komisjoni 23. oktoobri 2018. aasta teatist „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises“ (COM(2018)0703),
- võttes arvesse 5. veebruaril 2014 allkirjastatud koostöölepingut Euroopa Parlamendi, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee vahel,

<sup>(1)</sup> ELT C 202, 7.6.2016, lk 203.

<sup>(2)</sup> ELT C 202, 7.6.2016, lk 206.

<sup>(3)</sup> ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

<sup>(4)</sup> ELT L 123, 12.5.2016, lk 1.

<sup>(5)</sup> ELT C 86, 6.3.2018, lk 126.

<sup>(6)</sup> ELT C 81, 18.2.2022, lk 74.

<sup>(7)</sup> ELT C 47, 7.2.2023, lk 250.

- võttes arvesse kõiki Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Euroopa Regioonide Komiteele varasemalt esitatud komisjoni teatisi, mis käsitlevad vajadust parema õigusloome järele, et saavutada ELi kodanike hüvanguks paremaid tulemusi,
  - võttes arvesse kodukorra artiklit 54,
  - võttes arvesse põhiseaduskomisjoni arvamust,
  - võttes arvesse õiguskomisjoni raportit (A9-0310/2023),
- A. arvestades, et alates 2018. aastast on komisjon jätkanud tõhustatud parema õigusloome tegevuskava kohaldamist, lõimides subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet poliitikakujundamise kõikidesse etappidesse; arvestades, et komisjon liitis ELi õigusaktide koostamisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlevad aruanded aruannetega oma suhete kohta liikmesriikide parlamentidega, omistades suuremat tähtsust liikmesriikide parlamentide seisukohtadele ja vältides nende kahe aastaaruande kattumist;
- B. arvestades, et endiselt on vaja tarbetut regulatiivset koormust vähendada, et ELi õigusaktidega kaasneks loodetud kasu ja samal ajal vähendataks asjatuid kulusid, eelkõige kodanike ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) jaoks; arvestades, et parem õigusloome peaks tooma kasu kõigile ja teenima Euroopa ühiskonna huve;
- C. arvestades, et ELi õigusaktide sidususe tagamine võib nende rakendamist märkimisväärselt hõlbustada;
- D. arvestades, et õiguskontrollikomitee ülesanne on kontrollida mõjuhinnangute kvaliteeti;
- E. arvestades, et liikmesriikide parlamendid on subsidiaarsuse põhimõtte loomulikud kaitsjad ja neil on õigus seda seirata varajase hoiatamise süsteemi kaudu, mille abil võib riigi parlament ja/või koda võtta vastu põhjendatud arvamuse, kui ta leiab, et seadusandlik ettepanek ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele;

### **Subsidiaarsus**

1. tuletab meelde, et Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte eesmärk on tagada, et otsused võetaks vastu nii kodanikulähedaselt kui võimalik, ning et kontrollitakse pidevalt, kas ELi tasandi meetmed on põhjendatud; tuletab samuti meelde, et proportsionaalsuse põhimõtte eeldab, et ükski ELi meede ei tohiks minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale;
2. kiidab heaks häid tulemusi andnud meetme, mille eesmärk on aidata liikmesriikide parlamentidel oma ülesandeid tulemuslikumalt täita seeläbi, et ajavahemik 20. detsembrist 10. jaanuarini arvati välja kaheksanädalasest ajavahemikust, mille jooksul liikmesriikide parlamentidel on võimalik esitada põhjendatud arvamusi, ning palub komisjonil hinnata selle ajavahemiku võimalikku pikendamist;
3. märgib, et ELi liikmesriikide parlamentidelt saadi 2020. aastal 9, 2021. aastal 16 ja 2022. aastal 34 põhjendatud arvamust; rõhutab, et alates Lissaboni lepingu jõustumisest 2009. aastal on ELi liikmesriikide parlamendid käivitanud varajase hoiatamise süsteemi või nn kollase kaardi ainult kolmel korral ning et kunagi ei ole kasutatud nn oranži kaarti (süsteemi, mille kohaselt pooled liikmesriikide parlamentidest esitavad vastuväite komisjoni ettepanekule);

4. märgib, et 2021. aastal saadud 16 põhjendatud arvamusest üheksa olid seotud paketi „Eesmärk 55“, kolm Euroopa terviseleidi paketi, kaks rände- ja varjupaigaleppega, üks ettepanekuga võtta vastu direktiiv piisava miinimumpalga kohta ELis ja üks ettepanekuga võtta vastu direktiiv, millega muudetakse käibemaksudirektiivi<sup>(8)</sup> seoses komisjonile rakendamisevolituste andmisega, et määratleda selle direktiivi teatavates sätetes kasutatud mõisted; märgib samuti, et 2020. aastal saadud üheksast põhjendatud arvamusest kolm olid seotud komisjoni 4. märtsi 2020. aasta ettepanekuga võtta vastu määrus, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik (Euroopa kliimamäärus<sup>(9)</sup>);

5. märgib samuti, et 2020. aastal esitas liikmesriikide parlamentide 39 kojast ainult kaheksa põhjendatud arvamuse ning 2021. aastal vähenes see arv seitsmele ja 2022. aastal suurenes see 13ni;

6. märgib, et 2021. aastal esitasid liikmesriikide parlamendid 360 arvamust, samas kui 2020. aastal esitasid nad ainult 225 arvamust; juhivad tähelepanu siiski sellele, et arvamuste ja põhjendatud arvamuste arvu muutumine ajavahemikul 2007–2022 näitab, et liikmesriikide parlamendid nõuavad üha rohkem poliitilist dialoogi ja suuremat kaasatust ELi poliitikat käsitlevasse arutellu;

7. kutsub komisjoni üles võtma rohkem arvesse Euroopa Regioonide Komitee arvamusi, mis on esitatud subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku kaudu, mis loodi selleks, et hõlbustada teabevahetust piirkondlike ja kohalike omavalitsuste ning liidu vahel seoses mitmesuguste seadusandlike ettepanekutega, mis pärast nende vastuvõtmist mõjutavad otseselt neid haldusüksuseid ja nende vastutusalasse kuuluvaid poliitikavaldkondi;

### ***Liikmesriikide parlamentide kaasamise edendamine***

8. rõhutab, kui tähtis on liikmesriikide parlamentide osalemine ELi tasandi õigusloomeprotsessis; rõhutab, kui oluline on liikmesriikide parlamentide roll õigusaktide eelnõude õigusloome-eelses kontrollis, mis suurendab ELi õigusaktide õiguspärasust ja kvaliteeti; märgib, et praeguseid koostöövorme liikmesriikide parlamentidega saaks parandada; nõuab, et arendataks edasi parlamentidevahelist ELi teabevahetussüsteemi (IPEX) platvormi, mis hõlbustab ELiga seotud teabe elektroonilist vahetamist liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel, täiustades seda liikmesriikide parlamendi liikmetele mõeldud mõjusa teavitamissüsteemiga;

9. rõhutab, kui oluline on edendada dialoogi liikmesriigi parlamentide liikmete ja Euroopa Parlamendi liikmete vahel; toonitab, et Euroopa Parlamendi komisjonid peavad tegema riikide parlamentidega vahetut koostööd, keskendudes konkreetsetele teemadele; palub komisjonil hinnata ELi võimalust kaasata liikmesriikide parlamendid seadusandliku menetluse varasemas etapis, eelkõige konsultatsioonide toimumise ajal;

10. julgustab liikmesriikide parlamente võtma arvesse seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentide põhjendatud arvamusi oma lõplikes põhjendatud arvamustes, mis saadetakse Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu esistujale ja komisjoni presidendile, eriti kui see võib mõjutada piirkondlikke ainupädevusi;

11. pooldab vastuste konsolideerimist, kui seitsme või enama liikmesriigi parlamendid esitavad põhjendatud arvamuse komisjoni seadusandliku ettepaneku kohta, isegi kui ei ole saavutatud kollase kaardi menetluse algatamiseks vajalikku lävendit; nõuab kindlalt, et komisjon annaks igale liikmesriigi parlamendi põhjendatud arvamusele põhjaliku vastuse;

12. soovib Euroopa Parlamendi õiguskomisjonil korraldada tõsiseltvõetava arutelu talle saadetud liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamuste üle, andes oma liikmetele märku sellest, kui vähemalt kahes põhjendatud arvamuses kritiseeritakse sama ettepanekut;

<sup>(8)</sup> Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

<sup>(9)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1119, millega kehtestatakse kliimaneutraalsuse saavutamise raamistik ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 401/2009 ja (EL) 2018/1999 (ELT L 243, 9.7.2021, lk 1).

13. tuleb meelde, et liidu õigusloomeprotsessis on parlamentaarne kontroll äärmiselt tähtis, ja kordab oma nõudmist, et Euroopa Parlamendil peaks olema õigus teha poliitikaettepanekuid;

14. jagab liikmesriikide parlamentide väljendatud muret selle kohta, et komisjoni ebapiisavad faktilised selgitused seadusandlike aktide eelnõude esitamisel ei võimalda neil subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid põhjalikult hinnata;

### ***Õigusloome kvaliteedi ja ELi õigusloome täiustamine, et tagada toimiv ühtne turg***

15. toetab jätkuvalt komisjoni pühendumust eelhindamisele enne võimalike seadusandlike muudatuste või uute algatuste kaalumist; on veendunud, et EL ja liikmesriikide ametiasutused peaksid jätkama tihedat koostööd, et paremini hinnata ELi õigusaktide tegelikku mõju kodanikele ja ettevõtjatele, eelkõige VKEdele; rõhutab põhimõtte „kõigepealt mõtle väikestele“ kohaldamise ja rakendamise tähtsust;

16. rõhutab, et mõjuhindang on parema õigusloome programmi peamine vahend, et tagada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ja edendada vastutust komisjoni algatuste eest, millel on tõenäoliselt märkimisväärne majanduslik, sotsiaalne või keskkonnamõju; kutsub komisjoni üles viima seadusandlike ettepanekute koostamisel läbi soolise mõju hindamist;

17. kutsub komisjoni üles töötama välja integreeritumat lähenemisviisi kestlikkusele, mis võtaks paremini arvesse ELi poliitika ja õigusaktide majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnavalast koosmõju; on seisukohal, et mõjuhindangutes tuleb asjaomaste valdkondade mõju hindamisele pöörata võrdset tähelepanu; rõhutab vajadust töötada välja lisavahendid, et hinnata uute poliitikameetmete, algatuste ja õigusaktide sotsiaal- ja keskkonnamõju olukorras, kus olemasolevatest vahenditest ei piisa, et seada komisjoni mõjuhindangutes tähtsamale kohale rohelepe poliitika eesmärgid ja nende seotus ÜRO kestliku arengu eesmärkidega;

18. märgib, et õiguskontrollikomitee vaatas 2020. aastal kokku läbi 53 mõjuhindangut, kusjuures 12 mõjuhindangus oli komitee arvates vaja parandada subsidiaarsuse ja ELi lisaväärtuse analüüsi ning 30 arvamusel esitati märkusi proportsionaalsuse kohta; märgib, et õiguskontrollikomitee vaatas 2018. aastal läbi 75 mõjuhindangut, kusjuures 16 mõjuhindangus oli vaja parandada subsidiaarsuse ja ELi lisaväärtuse analüüsi ning 47 arvamusel esitati märkusi eesmärgiga parandada proportsionaalsuse analüüsi ja poliitikavalikute võrdlust; rõhutab, et 2019. aastal vaatas komitee läbi ainult ühe mõjuhindangu;

19. rõhutab, et õiguskontrollikomitee eesmärk on teha komisjoni tööle sõltumatult ja erapooletult mõjus kontroll; nõuab sellega seoses komitee sõltumatuse tugevdamist, sealhulgas seda, et tagatakse tasakaalustatud koosseis, mis kajastaks võimalikult mitmekesist tausta ja pädevuste kogumit; nõuab komitee suuremat läbipaistvust, sealhulgas kõigi arvamuste avaldamist kohe pärast vastuvõtmist, huvirühmadega kohtumistest teatamist ja komitee liikmetele läbipaistvusregistri kasutamise kohustuslikuks muutmist; rõhutab, et kuigi komisjon peaks võtma arvesse komitee nõuandeid mõjuhindangute, hindamiste ja toimivuskontrollide parandamiseks, ei tohiks see mingil juhul mõjutada komisjoni suutlikkust esitada seadusandlike ettepanekuid; nõuab tihedamat koostööd komitee ja kaasseadusandjate vahel;

20. väljendab heameelt komisjoni võetud kohustuse üle kohaldada ELi seadusandlike ettepanekute suhtes VKE-testi; tunneb heameelt selle suurema juurdepääsetavuse üle; peab siiski kahetsusväärseks, et kõnealust testi ei viida läbi süstemaatiliselt ja järjepidevalt; nõuab, et see test oleks kohustuslik ja et seda uuendataks kogu õigusloomeprotsessi kestel, et tagada selged ja prognoositavad ELi õigusaktid; soovib, et proportsionaalsuse tagamiseks tehtaks VKE-testis vahet eri suurusega VKEdele; rõhutab vajadust seirata ja hinnata VKE-testi rakendamist ja kvaliteeti;

21. rõhutab, et ELi õigusraamistiku kvaliteet on liidu konkurentsivõime jaoks otsustava tähtsusega; väljendab heameelt komisjoni teatise „ELi pikaajaline konkurentsivõime: pilk 2030. aasta järgsesse aega“<sup>(10)</sup> üle ning selles võetud kohustuse üle hinnata paremini eri poliitikameetmete kumulatiivset mõju, et töötada välja meetoodika, mis täiendaks mõjuhindangutes hetkel kasutatavat konkurentsivõime kontrolli<sup>(11)</sup>; taunib siiski asjaolu, et lubatud meetoodikat ei ole veel välja töötatud ja et praegune konkurentsivõime kontroll keskendub ainult üksikutele seadusandlikele ettepanekutele; kutsub seetõttu komisjoni üles töötama kiiresti välja tervikliku meetoodika, mis hõlmab asjaomaste poliitikameetmete kumulatiivset mõju ELi konkurentsivõimele; nõuab lisaks, et konkurentsivõime kontrolli ei tehtaks mitte ainult üksikute ELi seadusandlike ettepanekute mõjuhindangute puhul, vaid ka õigusaktide pakettide<sup>(12)</sup> ja komisjoni kogu tööprogrammi puhul;

22. märgib murega, et 2022. aastal olid 58 % mõjuhindangutest põhimõttega „üks sisse, üks välja“ seotud kulud ebapiisavalt kvantifitseeritud<sup>(13)</sup>; kutsub seetõttu komisjoni üles selgitama põhimõtte „üks sisse, üks välja“ rakendamist õigusloomes, näitama selgemalt, milliseid kulusid ja tulusid arvesse võeti, ning andma selget teavet olemasoleva regulatiivse koormuse vähendamise kohta;

23. on mures teatud ELi õigusaktide selliste võimalike soovimatute tagajärgede pärast kodanikele ja ettevõtjatele, mis takistavad üleminekut kestlikule majandusele; rõhutab, kui oluline on järeelhindamist terviklikult käsitleda; kutsub seetõttu komisjoni üles töötama välja põhjaliku praktilise järeelkontrolli, mille eesmärk on selgitada välja kõik toetavad parimad tavad ning sellised komistuskivid nagu bürokraatia, mis ei võimalda kodanikel ja ettevõtjatel ellu viia vajalikku kestlikku üleminekut;

24. nõuab, et kõigi institutsioonide otsustusprotsess oleks veel läbipaistvam; taunib vähest läbipaistvust nõukogus ja nõukogu tava dokumente ülemäära salastada; nõuab tungival, et nõukogu avalikustaks rohkem dokumente, eelkõige liikmesriikide väljendatud seisukohti, võimaldades seeläbi üldsusel teada saada oma valitsuse seisukoht ja tõhustades riikide parlamentide kontrolli;

25. rõhutab, et kuna puuduvad kogu liidus kohaldamisele kuuluvad hea halduse ühtsed ja terviklikud kodifitseeritud reeglid, on kodanikel ja ettevõtjatel raske hõlpsasti ja täielikult mõista oma õigusi, mis tulenevad liidu õigusest; on veendunud, et hea halduse reeglite kodifitseerimine aitaks tugevdada kodanike õigusi ja läbipaistvust ning vastaks Euroopa Liidu investeerimis- ja reformivajadustele; kutsub komisjoni üles esitama seadusandliku ettepaneku Euroopa haldusmenetlusõiguse kohta, võttes arvesse Euroopa Parlamendi võetud meetmeid kõnealuses valdkonnas;



26. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile, Euroopa Regioonide Komiteele, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning liikmesriikide parlamentidele.

<sup>(10)</sup> Komisjoni 16. märtsi 2023. aasta teatis „ELi pikaajaline konkurentsivõime: pilk 2030. aasta järgsesse aega“ (COM(2023)0168).

<sup>(11)</sup> COM(2023)0168, lk 17.

<sup>(12)</sup> Näiteks pakett „Eesmärk 55“.

<sup>(13)</sup> Õiguskontrollikomitee, „Annual Report 2022“ (2022. aasta aruanne), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 16. mai 2023, lk 25.