

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 3.3.2010
KOM(2010) 70 lõplik

KOMISJONI ARUANNE

KATSEPROJEKTI „EU PILOT” HINDAMISE ARUANNE

{SEK(2010) 182}

KOMISJONI ARUANNE

KATSEPROJEKTI „EU PILOT” HINDAMISE ARUANNE

1. SISSEJUHATUS

Aluslepingute kohaselt kuulub Euroopa Liidu õigusaktide kohaldamine liikmesriikide peamiste ülesannete hulka. Aluslepingute täitmise järelevalvajana kuulub komisjoni ülesannete ja kohustuste hulka õigusaktide täitmise tagamine. Arvestades ELi õigustiku kohaldamisala ja ELi suurus, tekib liidu kodanikel, kodanikuühiskonna organisatsioonidel ja ettevõtjatel hulgaliselt küsimusi ja probleeme. Selleks et õigusakte mõistetak ja kohaldataks õigesti, tuleb nende küsimustele vastata ja probleemid lahendada ning küsitavused ELi õigustiku kohaldamisel kõrvaldada nii kiiresti ja tulemuslikult kui võimalik.

Komisjoni talitused ja liikmesriikide ametiasutused on õigusaktide õige mõistmise ja kohaldamise tagamisel alati töötanud käsikäes, selgitades välja probleemide olemuse, tehes kindlaks õigusliku ja tegeliku olukorra, leides lahendusviisi ja esitades küsimustele vastuse. Selles töös on aja jooksul kasutatud erinevaid vahendeid. Kuid seni puudusid selle töö üldstruktuur, süstemaatiline lähenemisviis ning tõhususe ja edusammude mõõtmise vahendid.

Teatises „Tulemuslik Euroopa – ühenduse õiguse kohaldamine”¹ soovitas komisjon algatada projekti, mille käigus katsetataks kõnealuse töö laabumist, seataks kõrgemad eesmärgid ning süvendataks komisjoni ja liikmesriikide koostööd ja partnerlust. Komisjon esitas ka ettepaneku, et ta võiks koos liikmesriikidega katsetada võimalusi süvendada ja muuta sidusamaks koostööd selle nimel, et leida küsimustele vastused ja probleemidele lahendused kiiremini ja tulemuslikumalt. Ettepaneku peamine eesmärk oli võimaluse korral lõpetada ELi õigusaktide rikkumine võimalikult varases järgus ilma rikkumismenetlust algatamata. Seega ei olnud projekti eesmärgiks tegeleda nende küsimustega, milles rikkumismenetlus oli juba algatatud ametliku teatise saatmisega vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 258 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 226), ega võtta meetmeid vastavalt Euroopa Kohtu otsusele, mille kohaselt on õigusakte rikutud.

Komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste vahelise suhtluse jaoks loodi konfidentsiaalseid andmeid sisaldav ja sidusrežiimis toimiv andmebaas. Süsteemi käitamiseks rajati kontaktvõrgustik eesmärgiga tagada, et süsteemi sisestatud toimikud jõuavad õige adressaadini, et oleks võimalik jälgida toimikute läbivaatamise käiku ning muuta süsteemi kasutamine tõhusamaks ja konstruktiivsemaks. Need abinõud võimaldavad saada ülevaate ELi ja liikmesriikide ametlikest seisukohtadest õiguslikes ja praktilistes küsimustes ning teha õigeid järeldusi, teavitada kodanikke ja ettevõtjaid ning leida probleemidele ELi õigusaktidele vastav lahendus.

Projekti, mille nimeks sai „EU Pilot”, hakati rakendada 2008. aasta aprillis ja selles osalevad vabatahtlikkuse alusel viieteist liikmesriiki: Austria, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriik.

¹ KOM(2007) 502, punkt 2.2 „Töömeetodite täiustamine”, lk 8.

Komisjon tegi ettepaneku hinnata projekti edukust aasta pärast selle algust. Käesolevas dokumendis esitatakse süsteemi toimimise hindamise aruanne 2010. aasta veebruari alguse seisuga.

2. TEAVE SÜSTEEMI „EU PILOT” TOIMIMISE KOHTA

2010. aasta veebruari alguse seisuga oli süsteemi kantud 723 toimikut. Neist 424 puhul toimus kogu läbivaatamine süsteemi „EU Pilot” abil, mida on piisavalt, et süsteemi toimimist hinnata.

Üle 60 % toimikutest moodustasid kaebused, üle 20 % päringud ja ligi 20 % komisjoni algatatud toimikud. 43 % kaebuse- ja päringutoimikute aluseks olid kodanike ja 36 % puhul ettevõtjate ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaebused ja päringud. Toimikute temaatiline jaotus vastab erinevates ELi õiguse valdkondades esitatavate küsimuste ja tekkivate probleemide määrale. Toimikutest 36% käsitleb keskkonda, 21 % siseturgu, 8% maksundust, 7 % tööhõivet, tööõigust ja sotsiaalkindlustust, 6 % õigust, vabadust ja turvalisust, 5 % ettevõtlust, 4 % tervishoidu ja tarbijakaitset ning 4 % põllumajandust.

Kuid selge on see, et suuremates liikmesriikides avatakse rohkem toimikuid, kuna neil on rohkem elanikke, ettevõtjaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Mõnes liikmesriigis on läbi vaadatud ainult üksikud toimikud. Senimaani on liikmesriikidelt saadud peamiselt heakskiitvaid hinnanguid. Nad tõhutavad eriti seda, et süsteem aitab parandada suhtlemist komisjoniga, mille tulemusel saadakse päringutele ja kaebustele kiiremini vastata. Kuid liikmesriigid osutavad ka vajadusele muuta süsteemi toimimine reeglipärasemaks, näiteks täpsustades selle rakendusala ja kehtestades eeskirjad, mille alusel komisjon vaatab läbi toimikuid.

Komisjon järeldeb, et suur enamik toimikuid kajastab tegelikke probleeme, millele tuleb vastata. Kuna 85 % liikmesriikide vastustest olid piisavad selleks, et lugeda juhtum lõpetatuks, võib esialgse hinnangu kohaselt pidada süsteemi edukaks. Mõnede „EU Pilot” süsteemi kantud toimikute alusel alustati siiski ka rikkumise uurimist. 2010. aasta veebruari alguseks oli algatatud või algatamisel 40 rikkumismenetlust. Liikmesriikides toimikute läbivaatamisest keeldumise määr on väga madal (3 %) ja tavaliselt on põhjuseks see, et kaebuse esitaja ei ole esitanud piisavalt teavet. Peaaegu 67% toimikute puhul esitas liikmesriik vastuse kümne nädala, keskmiselt aga 73 päeva jooksul. Komisjoni talitustele ei ole esitatud mingit tähtaega liikmesriikide esitatud vastuste edasiseks läbivaatamiseks, kuid nad vaatasid neist umbes 40% läbi samuti kümne nädala, keskmiselt aga 109 päeva jooksul.

Komisjon on süsteemi „EU Pilot” toimimise ja enamiku toimikute läbivaatamise käiguga esialgu üldiselt rahul. Süsteem on hakanud muutma sujuvamaks komisjoni ja liikmesriikide ühiseid jõupingutusi, mida tehakse ELi õigusaktide kohaldamise probleemide lahendamiseks mõistliku aja jooksul. Kuid süsteemi saaks muuta veelgi tõhusamaks, parandades teatavate toimikute puhul teabevahetust ja koostööd ning lühendades nende läbivaatamiseks keskmiselt kuluvat aega.

3. SÜSTEEMI „EU PILOT” TÄIENDAV ANALÜÜSIMINE JA EDASIARENDAMINE

Komisjoni talitused ja liikmesriikide ametiasutused on õppinud tundma tehnilist platvormi ja suudavad seda tõhusalt käitada. Süsteemi kasutamise lihtsustamiseks saab süsteemi kohati siiski täpsustada ja parandada. Selleks on juba kavandatud hulk meetmeid.

Võib öelda, et süsteemi „EU Pilot” sisestatud toimikud on kooskõlas süsteemi eesmärgiga ja neis esitatud probleemid vajavad tõepoolest lahendamist. Esialgu ei olnud mõnel liikmesriigil selge, et projekti raames tuleks sisestada süsteemi ka komisjoni algatatud asjad, kuna projekti eesmärk oli lahendada probleeme, mille tõstatavad kodanikud, ettevõtjad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Selle küsimuse üle on peetud arutelusid ja jõutud põhimõttelisele seisukohale, et süsteemi saab kasutada kogu komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste vaheliseks asjakohaseks suhtluseks. Eriti keeruliste juhtumite puhul peeti lisaks sellele suhtlusele ka ekspertide kohtumisi.

Süsteemi „EU Pilot” järjekindlam kasutamine komisjoni talitustes on kinnitanud selle kasulikkust. Järelikult tuleks kõik toimikud faktiliste ja õiguslike asjaolude väljaselgitamiseks kanda süsteemi „EU Pilot”, ilma et see piiraks muude ELi õigusaktidega loodud mehhanismide kohaldamist. Erandeid võib lubada vaid juhul, kui tegemist on kiireloomulise asjaga või kui leidub muid kaalukaid põhjusi rikkumismenetluse koheseks alustamiseks. Toimiku süsteemi kandmisega tagatakse, et paljudel juhtudel on küsimustele võimalik vastus saada või probleem lahendada kiiremini kui rikkumismenetluse kaudu, mis omakorda aitab parandada teabevahetust ja annab parema ülevaate toimikute läbivaatamise käigust. Kui praegu saadab komisjoni talitus enne ametliku menetluse alustamist kirja, siis süsteemi „EU Pilot” kasutamisel täidetakse ja edastatakse asjakohane vorm selles süsteemis. Rohkem teavet muude kanalite kaudu ei saadeta. Komisjoni talitustes seni kasutusel olnud ametliku kirja asendamine niisuguse vormiga võimaldaks ühtlustada ja muuta üldisemaks süsteemi „EU Pilot” kasutamist. Seega jääks veidi aega, et liikmesriikide ametiasutustega nõu pidada, mis omakorda võimaldab leida lahenduse kiiremini kui rikkumismenetluse abil. Süsteemi „EU Pilot” kasutamine ei välista võimalust süsteemi kantud toimikute läbivaatamise käigus astuda kontakti ka muude kanalite kaudu. See tagab, et liikmesriigid saavad pidevalt teavet juhtumite kohta, mille suhtes võidakse alustada rikkumismenetlust, ilma et tekiks viivitusi menetluse alustamisel. Seega tuleks alati, kui juhtumi kiireloomulisus ei nõua ametliku menetluse kohest alustamist, kasutada kõnealust süsteemi, et rõhutada kõikide poolte soovi leida kõikidele probleemidele võimalikult kiire lahendus ELi õigusaktide täitmise tagamise mis tahes etapis. Sellest aga võivad kodanikud ning liikmesriikide asutuste ja komisjoni talituste töökorraldus muutub sidusamaks ja tõhusamaks.

Komisjoni talitused teevad tööd ka selle nimel, et süsteemi „EU Pilot” kaudu tõstatatud küsimuste läbivaatamisel lähtutaks alati eesmärgist anda neile võimalikult selge vastus, mis suurendab komisjoni huvi ja autoriteeti kodanike esitatud probleemide lahendamisel. See aitab liikmesriikide ametiasutustel tagada, et ka nende vastused käsitlevad peaprobleemi ja pakuvad neile lahendusi. Liikmesriikide ametiasutuste eesmärk on tagada, et tõstatatud probleemidele pakutavad lahendused lähtuvad probleemi olemusest.

Tekkinud on küsimus, millises keeles tuleks saata teave liikmesriigile ja millises keeles peaks saatma liikmesriik teabe kodanikele, ettevõtjatele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele. Leiti, et tekstid tuleb mingil menetluse etapil tõlkida. Komisjon on võtnud eesmärgiks tagada süsteemi võimalikult tõhus töö, mille puhul järgitakse asjaomaseid eeskirju ja kehtestatud korda, ning kasutada erinevaid keeli vastavalt halduskontekstile. Komisjon hoolitseb selle eest, et katta oma tõlkevajadus ja vajaduse korral aidata kaasa töö laabumisele liikmesriikides.

Katseprojekt „EU Pilot” raames on ette nähtud, et sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest ja tõstatatud probleemist vastab adressaadile liikmesriigi ametiasutus, kuna sel juhul on toimiku läbivaatamine lihtsam ja selleks kuluv aeg lühem. Osa liikmesriike on aga seisukohal, et

küsimusele, mis on suunatud komisjonile, peaks üldjuhul ka vastama komisjon. Sellega tagataks, et adressaat saab kõik vastuse osad, nii need, mille esitavad komisjoni talitused, kui ka need, mille koostavad liikmesriigi ametiasutused, kätte ühekorraga. Seega peaksid vastuse välja saatma komisjoni talitused, välja arvatud juhul, kui liikmesriik peab kohasemaks ise vastata. Kuid kummalgi juhul esitatakse adressaadile ka komisjoni talituste arvamus liikmesriigi ametiasutuse esitatud vastuse kohta.

Käesoleva süsteemi „EU Pilot” toimimise esimese hinnangu koostamise käigus püüti ka toimikuid sisu järgi liigitada. Seejuures lähtuti eesmärgist selgitada välja erinevate toimikute läbivaatamiseks vajalikud erinevad menetlusviisid ja teha kindlaks, kas on võimalik välja töötada üldkasutatav meetod eri tüüpi probleemide läbivaatamise kestuse hindamiseks. Selle küsimusega projekti käigus parajasti tegeletakse. Umbes 60 % toimikutest kajastab juhtumeid, mille puhul kodanikud ja ettevõtjad kogevad ELi õiguse kohaldamisest tulenevaid praktilisi probleeme, 25 % käsitleb ELi õigusaktide rikkumise kahtlust, 15 % aluseks on päringud ELi õigusaktidest tulenevate õiguste kasutamise kohta ja 2 % sisuks on teabe- ja selgituste taotlused.

Kui katseprojekti raames esitavad vastuse liikmesriikide ametiasutused, käsitletakse võrdlusaluseks võetud kümne nädala pikkust vastamise tähtaega üldise soovitusena. See tuleneb asjaolust, et esitatud probleemid ja nende suhtes võetavad meetmed on väga erinevad. Sellest annab tunnistust ka asjaolu, et süsteemis toimikute läbivaatamise kestus on olnud väga erinev. Paljudele küsimustele on võimalik vastata oluliselt kiiremini kui kümne nädala jooksul, kuid teiste puhul kulub selleks aega üle kümne nädala. Mõnikord paluvad komisjoni talitused vastuse esitada kümnest nädalast lühema tähtaja jooksul. Sel juhul nad ka põhjendavad oma taotlust. Kuid süsteemi üldist toimimist hinnatakse ikkagi kümne nädala pikkuse võrdlusaluse suhtes. Aeg, mis komisjoni talitustel kulub vastuse hindamiseks ja oma järelduste esitamiseks adressaadile, mõjutab kahtlemata toimiku läbivaatamise kiirust, eriti juhul, kui liikmesriigi vastuse ja komisjoni talituste hinnangu edastavad adressaadile komisjoni talitused. Seetõttu kasutatakse ka selle aja hindamiseks, mis komisjoni talitustel kulub liikmesriikide vastuste hindamiseks, samasugust kümne nädala pikkust võrdlusalust nagu liikmesriikide vastuste puhul. Neist tähtaegadest kinnipidamisega tagatakse, et enamasti on esimene samm juhtumite lahendamiseks (ametliku teatise saatmine või toimiku sulgemine) võimalik astuda senisest oluliselt kiiremini, juba kuue kuu jooksul. Seni lähtuti kaebuse esialgsel läbivaatamisel ja ametliku kirja saatmise või toimiku sulgemise puhul 12 kuu pikkusest tähtajast.

Kokkuvõttes tuleb märkida, et liikmesriikide ametiasutused ja komisjoni talitused on projekti käivitamiseks kulutanud palju aega ja näinud suurt vaeva. Komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste kahepoolne koostöö ja kõikide osapoolte ühistegevus on sujunud suurepäraselt. Palju tähelepanu on pööratud juhtumite läbivaatamise käigu ja tulemuste ning süsteemi toimimise hindamisele. Selle tööviisi kasutamist ja edasiarendamist toetatakse üldiselt ja selles soovivad osaleda ka teised liikmesriigid.

4. ÜLDJÄRELDUSED

Katseprojekti „EU Pilot” hindamisel on kindlaks tehtud, et:

- süsteem „EU Pilot” on edukalt käivitatud ning projekt on hakanud kaasa aitama komisjoni ja projektis osalevate liikmesriikide koostööle päringutele vastamisel ning kodanike, ettevõtjate ja kodanikuühiskonna organisatsioonide probleemide lahendamisel;
- süsteemi rakendamisel on olnud ka see oluline tulemus, et see on aidanud luua komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste tegusa kontaktvõrgustiku. Võrgustik omakorda on võimaldanud parandada kontrolli päringute ja kaebuste läbivaatamise käigu üle ning komisjoni ja liikmesriikide vahelist koordineerimist ja koostööd;
- projekti ettevalmistamine ja käivitamine annab tunnistust komisjoni talituste ja osalevate liikmesriikide ametiasutuste avatusest ja koostöövalmidusest;
- kuigi süsteemi kasutuselevõtt on andnud esimesi tulemusi, tuleb läbi töötada veel palju küsimusi, et tõhustada süsteemi toimimist, parandada komisjoni talituste ja liikmesriikide ametiasutuste vahelist teineteisemõistmist ning kiirendada toimikute läbivaatamist ja tulemuste saavutamist;
- komisjon ja osalevad liikmesriigid on võtnud eesmärgiks jätkata tööd selle nimel, et parandada toimikute läbivaatamist süsteemi „EU Pilot” kaudu ning täiustada süsteemi raames tehtava töö meetodeid, ning
- süsteem „EU Pilot” peaks jääma kasutusele, seda tuleks võimalikult paljude liikmesriikide osalusel edasi arendada ja selle kasutusvõimalusi paremini ära kasutada.

Komisjon kavatseb kutsuda liikmesriike, kes süsteemi „EU Pilot” veel ei kasuta, projektiga ühinema, et laiendada süsteemi kasutamist, suurendada selle mõju ja hoogustada selle edasiarendamist.

Süsteemi „EU Pilot” toimimist kavatakse järele hinnata 2011. aastal.