

P6_TA(2006)0203

Parem õigusloome 2004

Euroopa Parlamendi resolutsioon "Parem õigusloome 2004: subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine" (12. aastaaruanne) (2005/2055(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse komisjoni 5. juuni 2002. aasta teatist mõju hindamise kohta (KOM(2002)0276);
- võttes arvesse komisjoni 5. juuni 2002. aasta teatist tegevuskava "Reguleeriva keskkonna lihtsustamine ja parandamine" kohta (KOM(2002)0278);
- võttes arvesse 16. detsembril 2003. aastal Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevahelist kokkulepet parema õigusloome kohta¹;
- võttes arvesse oma 20. aprilli 2004. aasta resolutsiooni ühenduse õigusaktide ja nõuandemenetluste mõju hindamise kohta²;
- võttes arvesse 25.–26. novembri 2004. aasta konkurentsivõime nõukogu järeldusi;
- võttes arvesse komisjoni 16. märtsi 2005. aasta teatist pealkirjaga "Parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus" (KOM(2005)0097);
- võttes arvesse komisjoni 21. märtsi 2005. aasta aruannet pealkirjaga "Parem õigusloome 2004" (KOM(2005)0098);
- võttes arvesse komisjoni 15. juuni 2005. aasta suuniseid mõju hindamise kohta ja suuniste lisasid (SEK(2005)0791);
- võttes arvesse komisjoni 27. septembri 2005. aasta teatist pealkirjaga "Seadusandjale esitatud seadusandlike ettepanekute sõelumise tulemus" (KOM(2005)0462);
- võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 28. septembri 2005. aasta arvamusi "Parema õigusloome" ning "Kuidas parandada ELi õigusaktide rakendamist ja jõustamist"³;
- võttes arvesse komisjoni 21. oktoobri 2005. aasta teatist "EL ühise metoodika kohta õigusaktidest tulenevate halduskulude hindamiseks" (KOM(2005)0518);
- võttes arvesse oma 15. detsembri 2005. aasta resolutsiooni komisjoni 2006. aasta õigusloome- ja tööprogrammi kohta¹;

¹ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

² ELT C 104 E, 30.4.2004, lk 146.

³ ELT C 24, 31.1.2006, lk 39 ja lk 52.

- võttes arvesse Euroopa põhiseaduse lepingut;
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 45;
 - võttes arvesse õiguskomisjoni raportit (A6-0082/2006),
- A. arvestades, et teatistes "Parem õiguslik reguleerimine majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus" seostab komisjon selgelt Lissaboni eesmärkide saavutamise parema õigusliku reguleerimisega;
 - B. arvestades, et läbipaistva, selge, tõhusa ja kvaliteetse reguleeriva keskkonna loomine peaks olema Euroopa Liidu poliitika esmatähtis eesmärk;
 - C. arvestades, et reguleeriv keskkond, milles ettevõtted tegutsevad, on määrav tegur nende konkurentsivõime, säästva kasvu ja seega nende tööhõiveolukorra suhtes;
 - D. arvestades, et mõju hindamine uute õigusaktide ja olemasolevate õigusaktide lihtsustamise kontekstis võib aidata kaasa selle sotsiaalsete, majanduslike, keskkonna- ja tervisealaste mõjude paremale hindamisele ja vähendada Euroopa ettevõtete, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete konkurentsivõimet halvendavat halduskoormust;
 - E. arvestades, et Euroopa seadusandluse maine ELi kodanike ja ettevõtete silmis jätab paljuski soovida, eelkõige kuna õigusaktides, mis on sageli keerulise poliitilise kompromissi tulemus, puudub selgus ja liikmesriigid ei saa või ei soovi neid korrektselt rakendada;
 - F. arvestades, et õigusaktide koostamisel annab komisjon mõnede huvitatud osapooltele võimaluse konsultatsioonide ja erinevate töörühmade kaudu arvamust avaldada, kuid arvestades, et nende konsultatsioonide sisu, osalejad ning nende tulemuste komisjonipoolne arvestamine ei ole piisavalt läbipaistev;
 - G. arvestades, et eespool nimetatud 20. aprilli 2004. aasta resolutsioonis väljendas Euroopa Parlament suure häälteenamusega oma poolehoidu mõju hindamise kasutamisele ELis, et parandada õigusloomet, ning arvestades, et nõukogu ja komisjon on arvukates dokumentides rõhutanud mõju hindamise tähtsust;
 - H. arvestades, et komisjoni poolt läbi viidud mõju hindamisel ei järgita läbivalt sama metoodikat ja seetõttu on see kõikuva kvaliteediga, ning arvestades, et mõju hindamine meenutab tihti pigem ettepaneku põhjendust kui tegelikku objektiivset hindamist;
 - I. arvestades, et suur osa rakendusaktidest (või teisestest õigusaktidest) võetakse vastu komiteemenetluse raames, ilma et nende suhtes rakendataks kohast parlamendi kontrolli või mõju hindamist;

¹ Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2005)0524.

- J. arvestades, et õigusloome on osaliselt õppeprotsess, mille käigus on võimalik õppida tehtud vigadest; arvestades, et õigusloome mõju ei ole tehtud piisavalt läbipaistvaks ja arvestades, et komisjoni aruanded ühenduse õigusaktide rakendamise kohta piirduvad liikmesriikides rakendamisega ega anna sisulist teavet selle kohta, kas õigusakt on tegelikult saavutanud seatud eesmärgid,
1. rõhutab, et kõik vastuvõetud ühenduse õigusaktid peavad täielikult järgima subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet;
 2. toetab Euroopa õigusloome täiustamise püüet majanduskasvu ja töökohtade loomise huvides ning rõhutab, et parema õigusliku reguleerimise algatustele on vaja sidusat ja järjekindlat lähenemisviisi, mis toetab Lissaboni strateegia kolme sammast, juhul kui turg ei toimi; rõhutab, et parema õigusliku reguleerimise algatusi tuleb rakendada läbipaistvalt ja demokraatlikult;
 3. toetab õigusloomet, mis rajaneb põhimõtetel ja keskendub pigem kvaliteedile kui kvantiteedile; näeb parema õigusliku reguleerimise arutelus võimalust järele mõelda õigusloome kui protsessi üle, mis on kavandatud selgelt määratletud poliitikaeesmärkide saavutamiseks kõigi sidusrühmade kaasamise teel kõigis menetluse järkudes alates ettevalmistustest kuni jõustamiseni;
 4. soovib parema õigusliku reguleerimise programmi teatud valdkondades katsetada ning seda enne laiemat kasutamist hoolikalt hinnata; peab Lamfalussy menetlusest saadud kogemusi finantsturgudega seotud õigusloome valdkonnas ning eriti reguleerijate ja turul osalejate dialoogi väärtuslikuks katseprojektiks dünaamilise õigusloomeprotsessi kujundamisel;
 5. on arvamusel, et Lamfalussy menetlus on kasulik mehhanism; peab järelevalvetavade lähendamist hädavajalikuks; tervitab sellega seoses kolmanda taseme komiteede tegevust ja toetab üleskutset piisava meetmetekomplekti koostamiseks; on veendunud, et järelevaatajatele manööverdamisruumi andmine vähendab oluliselt vajadust lisada õigusaktidesse tehnilisi üksikasju ning annab tõenäoliselt dünaamilisele turule kohasemad eeskirjad; rõhutab aga, et see ei kaota mingil juhul poliitilist vastutust kõnealuste õigusaktide lõppeesmärkide eest; nõuab, et õigusloojad jälgiksid protsessi hoolikalt, ning kordab, et parlamendi õigusloomega seotud õigusi tuleks täielikult austada;
 6. märgib, et igale õigusloome ettepanekule tuleks lisada mõju hindamine, mis on eespool nimetatud 20. aprilli 2004. aasta resolutsioonis määratletud kui sotsiaalseid, majanduslikke ja keskkonnaaspekte mõjutavate tagajärgede sirgjooneline kaardistamine, samuti seadusandjale selles stsenaariumis kättesaadavate poliitikaalternatiivide kaardistamine;
 7. on arvamusel, et kui komisjon esitab ühe või enama liikmesriigi palvel ettepaneku eelnõu, tuleks see ära märkida;
 8. rõhutab, et mõju hindamise osas on komisjoni poolt 2005. aasta juunis avaldatud selgeid suuniseid ja struktuuri vaja rakendada pikema viivitusega ühtselt kõikides peadirektoraatides;

9. tervitab mõju hindamise arengut ettevalmistavas faasis, kuid hoiatab, et see ei asenda poliitilisi arutelusid õigusaktide tugevate ning nõrkade külgede üle; rõhutab, et tarbijate, äriühingute ja kodanike huve ei saa taandada ainuüksi kulude-tulude analüüsile; on seisukohal, et õigusakte tuleks täide viia institutsioonide endi täielikul vastutusel, vastavalt nende poliitilistele prioriteetidele; palub täielikku läbipaistvust ettevalmistusjärgus, soovitud tulemustest lähtuvaid põhjendusi ning vajaduse korral üksikasjade edasist täpsustamist; rõhutab Lissaboni strateegia kolme sammast arvestavate ühiste suuniste tähtsust; nõuab kindlalt nõuetekohast eelarvet;
10. rõhutab, et komisjon peaks mõju hindamisele täpsemalt ja täpsemate suunistega kooskõlas lisama õigusaktide puudumise tagajärjed kaotatud hüvitiste, eriti tervise, heaolu ja säästvuse seisukohalt; nõuab kindlalt, et komisjon peab võimalikult kiiresti mõju hindamise raames võtma kasutusele meetodi, mis töötati välja halduskoormuste kvantitatiivseks arvutamiseks; märgib, et seda meetodit on vaja selleks, et saada aru õigusaktide kohaldamise ja rakendamisega seotud kulutustest; on seisukohal, et lõplik metoodika tuleb mõju hindamisele lisada hiljemalt 2006. aastaks;
11. peab komisjonipoolse mõju hindamise ühtse rakendamise huvides oluliseks, et mõju hindamise kvaliteeti kontrolliks sõltumatu asutus; Euroopa Parlament ei arvesta edaspidi ettepanekuid, millele ei ole lisatud sõltumatu asutuse poolt kontrollitud mõju hindamist, välja arvatud siis, kui parlament erandkorras sellest nõudest üksikjuhtudel loobub;
12. soovib, et parem õiguslik reguleerimine järgiks üldist lähenemist, kaasates täielikult Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni, samuti liikmesriigid, ning konsulteerides kõikide sidusrühmadega, et kaasata ka kodanikke, kes on viimasel ajal mõnedes liikmesriikides Euroopa projekti suhtes umbusaldust ilmutanud; soovib suurendada tarbijate ja töötajate esindajate panust ning kaasatust konsultatsiooniprotsessides;
13. rõhutab, et konsultatsioonid sidusrühmadega ettevalmistusjärgus erinevad läbirääkimistest sidusrühmadega õigusloomeprotsessi jooksul ning väljendab muret komisjoni kalduvuse üle pidada enne õigusloomega seotud ettepanekute esitamist kahepoolseid läbirääkimisi üksikute liikmesriikidega, mille tagajärjeks on mõnikord kummalised, ebaühtlased ja vastuolulised sätted ning konkreetseid liikmesriike soosivad vabastused või erandid, mis omakorda toovad kaasa ebavõrdsed tingimused;
14. peab vajalikuks, et õigusakti ettevalmistamise ja mõju hindamise ajal antakse huvitatud osapooltele võimalus ja piisav aeg oma arvamuse teatavaks tegemiseks ning et komisjon teavitaks huvitatud osapooli sellest, kuidas nende arvamusi on ettepanekus arvestatud; on seisukohal, et selles osas peab komisjon järgima maksimaalse läbipaistvuse põhimõtet, avaldades huvitatud osapoolte arvamused ja mõju hindamise üldsusele juurdepääsetavas registris;
15. märgib, et suur osa rakendusaktidest võetakse vastu komiteemenetluse korras; arvab, et sellised õigusaktid peavad vastama samasugustele kvaliteedinõuetele kui rakendatud õigusaktid ning nende suhtes tuleb läbi viia mõju hindamine, kui vajalik oskusteave ja vahendid on välja töötatud;
16. on veendunud, et kui Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud volitusi komiteemenetluse puhul austatakse, on parlament rohkem valmis keskenduma üldpõhimõtetele ning toetama õigusaktide lihtsustamist ja uuendamist;

17. kordab, et ka Euroopa Parlament ja nõukogu võivad teha mõju hindamise nende poolt komisjoni ettepanekute osas tehtavate oluliste muudatusteppepanekute kohta ning rõhutab, et sellisel mõju hindamisel on mõtet vaid juhul, kui kasutatakse sama metoodikat nagu komisjon;
18. kutsub nõukogu ja komisjoni üles lähitulevikus institutsioonidevaheliste nõuandemenetluste raames töötama välja ühenduse meetodit ja menetlust mõju hindamise kohaldamiseks Euroopa poliitikaloomise protsessis ning jõudma konkreetsete kokkulepeteni 2006. aasta septembriks;
19. hoiatab, et parema õigusliku reguleerimise meetodid peaksid austama Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahelist võimutasakaalu ning nende rolle; soovib, et parlament annaks targa ja sidusa panuse, kasutades varem omandatud kogemusi; rõhutab vajadust anda õigusloomeprotsessi uuendustele poliitiline toetus;
20. arvab, et ülimalt tehniline õigusloome ei tohiks viia kaasõigusloojate eemalejäämiseni demokraatlikust õigusloomeprotsessist, vaid peaks ergutama neid keskenduma peamistele poliitilistele põhimõtetele ja eesmärkidele ning nende elluviimisele, lülitades dikteerivalt lähenemiselt vastutustundlikule ja osavõtukesksele lähenemisviisile ning kasutades õigusakte kohaldavate reguleerivate asutuste tehnilist oskusteavet ning suutlikkust;
21. kutsub liikmesriike üles vahetama mõju hindamise valdkonnas kogemusi ning kohaldama selliseid hindamisi riiklikule õigusloomele;
22. tervitab riikide parlamentide suurenenud osalust komisjoni tööprogrammis, kuid hoiatab juhuslikkuse eest ettepanekute valimisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse alusel; palub, et kõik uued ettepanekud sisaldaksid kokkuvõtet valdkonna olemasolevatest õigusaktidest ning selgitust, kuidas uus õigusakt nendega sobitub; palub, et nõukogule ja parlamendile esitataks erinevaid võimalusi koos põhjaliku mõjuanalüüsiga seoses kodanike ootuste, Lissaboni strateegia kolme samba, kulude ja halduskoormusega, eriti väikese ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks;
23. palub komisjonil kogu ELis kehtiva ühtse õigusloomeraamistiku huvides tagada, et nõukogu ei rikuks seda üksikutele liikmesriikidele suure hulga erandite kehtestamisega;
24. kutsub komisjoni üles teavitama Euroopa Parlamenti hiljemalt kolm aastat pärast uue õigusakti jõustumist õigusakti praktilisest mõjust; on eelkõige huvitatud, kas õigusakt on täitnud oma algse eesmärgi, mis mõju on sellel olnud asjassepuutuva sektori rahvusvahelisele konkurentsivõimele, samuti erineva regulatsiooni (või regulatsiooni puudumise) valguses konkureerivates riikides, ja kuidas õigusakti praktikas täidetakse; kutsub komisjoni üles esitama mõju hindamise kvantitatiivseid tulemusi korrapäraselt kriitiliseks analüüsiks, eesmärgiga teha kindlaks, kas kasutatud metoodika pakub usaldusväärseid prognoose, ning teavitama tulemustest parlamenti;
25. rõhutab, et Euroopa Parlament ja eelkõige vastutav raportöör peaksid aktiivsemalt osalema Euroopa õigusaktide rakendamise järelevalves liikmesriikides ning et kasutataks Euroopa Parlamendi ning riiklike ja/või piirkondlike parlamentide vahelist võrgustikku;

26. on seisukohal, et EÜ õigusaktide ülevõtmist tuleks tõsiselt ja ennetavalt jälgida, et vältida lahknevaid tõlgendusi ja ülemääraste nõuete lisamist; soovib, et komisjon osaleks õigusaktide ülevõtmisel aktiivselt koos ELi ja riikliku tasandi järelevalveasutuste ja ekspertrühmadega, sest võimalike puuduste varajane analüüs võib ära hoida viivitusi ja ettevõtete asjatut koormamist; teeb ettepaneku, et Euroopa Parlament koostaks tihedas koostöös oma riiklike partneritega nõuetekohase õigusaktide ülevõtmise jälgimise menetluse;
27. kinnitab, et Lissaboni strateegia raames on "avatud koordineerimismeetod" oluline poliitikavahend; rõhutab siiski, et kõnesolevat meetodit ei tohi antud juhul pidada formaalsema kooskõlastamise ja ühise poliitika meetmete peamiseks asendajaks; nõuab, et Euroopa Parlamenti teavitataks täielikult avatud koordineerimismeetodi kasutuspraktika arengust ning kutsub komisjoni esitama selle meetodi kohta hindamisaruannet; nõuab tungivalt, et avatud koordineerimismeetod ei tohi areneda varjatud paralleelseks, läbipaistmatuks õigusloome menetluseks, mis kahjustab EÜ asutamislepingus sätestatud menetlusi ja vähendab parlamendi järelevalverolli;
28. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.