



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Istungidokument

A7-0056/2014

28.1.2014

RAPORT

ELi õigusloome kvaliteet ning subsidiaarsus ja proportsionaalsus seoses 19. aruandega „Parem õigusloome”, mis käsitleb aastat 2011 (2013/2077(INI))

Õiguskomisjon

Raportöör: Sajjad Karim

SISUKORD

| | lk |
|--|-----------|
| EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK..... | 3 |
| SELETUSKIRI | 12 |
| PÕHISEADUSKOMISJONI ARVAMUS | 14 |
| PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS..... | 19 |

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

ELi õigusloome kvaliteedi ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta seoses 19. aruandega „Parem õigusloome”, mis käsitleb aastat 2011

(2013/2077(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse paremat õigusloomet käsitlevat institutsioonidevahelist kokkulepet¹,
- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlevat protokoll nr 2, eriti selle artikleid 4, 6 ja 7,
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu pädevate talituste 22. juulil 2011. aastal kokku lepitud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 4 rakendamise praktilist korda esimese lugemise kokkulepete korral,
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi 13. septembri 2012. aasta resolutsiooni subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist (2010) käsitleva 18. aruande „Parem õigusloome” kohta²,
- võttes arvesse oma 14. septembri 2011. aasta resolutsiooni parema õigusloome, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse ning aruka õigusliku reguleerimise kohta³,
- võttes arvesse oma 8. juuni 2011. aasta resolutsiooni mõjuhinnangute sõltumatus tagamise kohta⁴,
- võttes arvesse komisjoni aruannet subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta (19. aruanne „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2011) (COM(2012)0373),
- võttes arvesse komisjoni teatise ELi õigusloome kvaliteedi kohta (COM(2012)0746) ja (COM(2013)0685),
- võttes arvesse komisjoni teatist „Arukas reguleerimine – väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate vajaduste rahuldamine” (COM(2012)0122),
- võttes arvesse komisjoni talituste töödokumenti VKEd aruka reguleerimise järelevalve ja konsulteerimise kohta (SWD(2013)0060),
- võttes arvesse komisjoni teatist „Arukas reguleerimine Euroopa Liidus” (COM(2010)0543),
- võttes arvesse nõukogu 30. mai 2013. aasta järeldusi aruka reguleerimise kohta,

¹ ELT C 321, 31.12.2003, lk 1.

² Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0340.

³ ELT C 51 E, 22.2.2013, lk 87.

⁴ Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2011)0259.

- võttes arvesse halduskoormust käsitleva sõltumatute huvirühmade kõrgetasemelise töörühma 15. novembri 2011. aasta aruannet „Euroopa on võimeline enamaks: aruanne liikmesriikide parimate tavade kohta ELi õigusaktide rakendamisel kõige vähem koormaval viisil”,
 - võttes arvesse Regioonide Komitee 30. mai 2013. aasta arvamust¹,
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 48,
 - võttes arvesse õiguskomisjoni raportit ja põhiseaduskomisjoni arvamust (A7-0056/2014),
- A. arvestades, et aruka reguleerimise tegevuskava näitab püüdlust konsolideerida jõupingutusi parema õigusloome, ELi õiguse lihtsustamise ning halduskoormuse vähendamise valdkonnas ning aitab sillutada teed headele valitsemistavadele, mis tuginevad tõenditel põhinevale poliitika kujundamisele ja milles on tähtsal kohal mõjuhindangud ning järelkontroll;
- B. arvestades, et riikide parlamendid peaksid olema kaasatud selliste uute õigusaktide järelhindamisse, mis hiljem oleksid aluseks komisjoni aruannetele ja üldisemalt Euroopa küsimuste tõhusamale arutamisele riikide parlamentides;
- C. arvestades, et 2003. aastal sõlmitud paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe ei sobi enam praegusesse Lissaboni lepinguga loodud õiguskeskkonda, eriti arvestades ELi institutsioonide killustatud lähenemisviisi selgitavate dokumentide kohta ühiste poliitiliste deklaratsioonide vastuvõtmisel ning sekretariaadi tasandil praktilist korda ELi toimimise lepingu artikli 294 rakendamisel;

Üldised märkused

1. rõhutab, et Euroopa tasandil esitatud ja vastu võetud õigusaktid peavad olema lihtsad, tulemuslikud ja tõhusad, andma selget lisandväärtust, olema kergesti arusaadavad ja kättesaadavad kõigis liikmesriikide ametlikes keeltes ning andma vähimate kulutustega suurimat võimalikku kasu; tunnistab, et majanduskriis on suurendanud survet liikmesriikide ametiasutuste ressursidele, ja usub, et keskendumine selgete ja kergelt ülevõetavate õigusaktide loomisele aitaks survet liikmesriikide ametiasutustele ja üksikisikutele, kes peavad õigusakte järgima, mõningal määral leevendada; rõhutab, et Euroopa institutsioonidel on vastutus tagada, et õigusaktid on selged ja kergesti arusaadavad ning ei põhjusta asjatut halduskoormust kodanikele ega ettevõtjatele;
2. rõhutab, et Euroopa Liidu institutsioonid peavad seadusandlikus tegevuses austama subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet;
3. tuletab meelde oma varasemaid kommentaare, mille kohaselt on mõjuhindamiskomitee ja liikmesriikide parlamendid korduvalt tõdenud, et neid põhimõtteid on komisjoni mõjuhindangutes ebapiisavalt käsitletud; väljendab veel kord pettumust, et selline kriitika on kordunud veel ühel aastal;

¹ ELT C 0, 0.00.0000, lk 0.

4. on veendunud, et parema õigusloome poole tuleks pürgida mitmetasandilise valitsemise vaimus, st toetudes ELi, riiklike institutsioonide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste koordineeritud tegevusele;
5. nõuab veel kord uute läbirääkimiste pidamist paremat õigusloomet käsitleva 2003. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppe üle, et võtta arvesse Lissaboni lepinguga loodud uut õiguskeskkonda, tugevdada praeguseid parimaid tavasid ning ajakohastada kokkulepet ja viia see vastavusse parema õigusloome tegevuskavaga; soovib kõik uued kokkulepped vastu võtta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 295 alusel ja need peaksid oma olemuselt olema siduvad;
6. nõuab tungivalt, et komisjon ja nõukogu alustaksid läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 nõuetekohase kohaldamise kriteeriumide üle; on seisukohal, et seda on võimalik saavutada paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe läbivaatamisega, mis hõlmaks muu hulgas selliseid kriteeriume;
7. on seisukohal, et mitmekesised kavade pealkirjad, mida komisjon kasutab vastuvõetud õigusaktide hindamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks, on segadust tekitavad ja tarbetult keerulised; soovib parema õigusloome teema puhul ühtse pealkirja kasutuselevõtmist ja kordab nõudmist, et selle eest vastutaks üks volinik;
8. palub komisjonil kiirendada proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise läbivaatamist, eriti seoses delegeeritud õigusakte ja rakendusakte käsitlevate ELi toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 kasutamisega;
9. on seisukohal, et demokraatliku legitiimsuse suurendamise raames tuleks suurt tähelepanu pöörata varajase hoiatamise süsteemile;

Subsidiaarsuse mehhanism liikmesriikide parlamentidele

10. märgib, et kuigi majandus- ja finantskriis nõuab paljudes valdkondades poliitika paremat koordineerimist ja ELi pädevuste tugevdamist, on samas oluline säilitada selge arusaam pädevuste jaotuse kohta Euroopa Liidu mitmetasandilises juhtimissüsteemis ning võtta pärast läbipaistvat arutelu vastu läbipaistvaid otsuseid kõige asjakohasemal tasandil ja bürokraatiat vähendades;
11. rõhutab, et Euroopa institutsioonid peavad järgima Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokollis nr 2 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, mis on üldised ning institutsioonide jaoks liidu pädevuste teostamisel siduvad; erandina ei kohaldata subsidiaarsuse põhimõtet liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades;
12. soovib hinnata, kas nõuetekohased kriteeriumid subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamiseks on sobiv määrata kindlaks ELi tasandil;
13. märgib, et protokoll nr 2 annab riikide parlamentidele ametliku võimaluse esitada ELi seadusandjale arvamused selle kohta, kas uus seadusandliku akti eelnõu ei sobi kokku subsidiaarsuse põhimõttega, kuna selle eesmärgid oleksid kas oma ulatuse või mõju tõttu

paremini saavutatavad liidu kui liikmesriikide tasandil;

14. märgib, et mõjuhinnangutel on seadusandlikus protsessis otsustamise abivahendina suur tähtsus, ning juhib sellega seoses tähelepanu vajadusele subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse alaseid küsimusi nõuetekohaselt kaaluda;
15. väljendab heameelt selle üle, et riikide parlamendid osalevad rohkem ELi õigusloome protsessis, ning võtab teadmiseks, et liikmesriikide parlamendid näitavad üles järjest suurenevat huvi nende põhimõtete nõuetekohase kohaldamise vastu liidu institutsioonide poolt; seda iseloomustab asjaolu, et 2011. aastal sai Euroopa Parlament 77 põhjendatud arvamust, milles väideti, et seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, ja 523 muud kirja seaduseelnõu väärtuse kohta, samas kui 2010. aastal olid vastavad arvud 41 ja 299; väljendab oma valmisolekut jätkata ja tugevdada koostööd ja parlamentidevahelist dialoogi riikide parlamentidega;
16. rõhutab nii Euroopa Parlamendi kui ka riikide parlamentide teostatava parlamentaarse kontrolli tähtsust; ergutab andma riikide parlamentidele ulatuslikku abi, et nad saaksid oma kontrolliga seotud ülesandeid teostada; soovitab teha riikide parlamentidele kättesaadavaks juhendi, mille abil on võimalik subsidiaarsuse põhimõtte järgimise hindamist lihtsustada;
17. toonitab, et Euroopa Kohus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 kohaselt pädev kontrollima seadusandlike aktide seaduslikkust seoses subsidiaarsuse põhimõtte järgimisega, ning et see põhimõtte kujutab endast poliitilist suunist pädevuste kasutamise kohta liidu tasandil;
18. märgib, et Euroopa Kohtul on aluslepingutest lähtuvalt jurisdiktsioon arutada kohtuasju, mille aluseks on aluslepingute või mõne nende kohaldamist puudutava õigusnormi rikkumine, ning et Euroopa Liidu lepingu kohaselt kuuluvad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted nende normide alla; märgib, et seetõttu hõlmab liidu õigusaktide kehtivuse kohtulik läbivaatamine ka nende põhimõtete järgimist;
19. rõhutab, et Euroopa Kohus märgib oma 12. mai 2011. aasta otsuses kohtuasja C-176/09 (Luksemburgi Suurhertsogiriik *versus* Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu) kohta, et proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et „liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik”, ning et „valdkondades, kus liidu seadusandjal on lai seadusandlik pädevus” saab selle valdkonna meetme seaduslikkust mõjutada vaid see, kui kõnealune meede on pädeva institutsiooni taotletud eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv, kuigi liidu seadusandja peab sellegipoolest „võtma tehtava valiku puhul aluseks objektiivsed kriteeriumid” ning erinevate võimalike meetmetega seotud piiranguid hinnates „uurima, kas meede, mille ta on otsustanud võtta, võib taotletavaid eesmarke arvestades õigustada ka arvestatavate negatiivsete majanduslike tagajärgede tekkimist osadele ettevõtjatele”;
20. märgib, et subsidiaarsuse põhimõtte, nii nagu see on aluslepingutes sõnastatud, lubab liidul valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtta meetmeid ainult „niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmarke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime

tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil”, samas kui proportsionaalsuse põhimõte näeb ette, et liidu tegevus ei tohi sisult ja vormilt minna kaugemale kui on aluslepingutes sätestatud eesmärkide saavutamiseks vajalik; tuletab meelde, et subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte on omavahel tihedalt seotud, kuid erinevad: kui esimene seondub liidu meetme sobivusega valdkondades, mis ei ole liidu ainupädevuses, siis teine seondub seadusandja poolt ette nähtud vahendite ja tema taotletavate eesmärkide vahelise proportsionaalsusega ning toimib liidu pädevuste teostamise üldreeglina; märgib, et seadusandliku akti eelnõu proportsionaalsuse kontrollimine toimub loogiliselt pärast selle subsidiaarsuse kontrollimist, samas kui subsidiaarsuse kontroll ei ole piisavalt tõhus, kui ei viida läbi ka proportsionaalsuse kontrolli;

21. märgib, et ainult 32 küsimust 2011. aastal parlamendi poolt komisjonile esitatud küsimustest (kogu arv üle 12 000) puudutasid subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimist;
22. rõhutab asjaolu, et komisjon sai 2011. aastal 64 põhjendatud arvamust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta protokoll nr 2 tähenduses, mis on võrreldes 2010. aastaga märgatavalt rohkem; märgib siiski, et need 64 põhjendatud arvamust moodustasid vaid umbes 10% kõigist 2011. aastal riikide parlamentide poolt vastava poliitilise dialoogi raames komisjonile saadetud 622 arvamusest; juhib ühtlasi tähelepanu asjaolule, et mitte ükski komisjoni ettepanek ei saanud piisaval arvul põhjendatud arvamusi selleks, et selle kohta oleks pidanud protokoll alusel alustama nn kollase või oranži kaardi menetlusi; täheldab samas, et 22. mail 2012 algatati esimest korda komisjoni ettepaneku (ettepanek võtta vastu nõukogu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis, nn Monti II määruse ettepanek) vastu nn kollase kaardi menetlus; rõhutab, et komisjon võttis määruse ettepaneku tagasi mitte seetõttu, et ta oleks pidanud seda subsidiaarsuse põhimõtet rikkuvaks, vaid seepärast, et ta täheldas, et ettepanek oleks vaevalt leidnud Euroopa Parlamendis ja nõukogus selle vastuvõtmiseks vajalikku poliitilist toetust;
23. on seisukohal, et subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimehhanism peab olema mõeldud ja seda tuleb kasutada Euroopa institutsioonide ja riikide institutsioonide vahelise koostöö tähtsa vahendina; väljendab heameelt, et seda vahendit kasutatakse praktikas Euroopa mitmetasandilise süsteemi eri institutsiooniliste tasandite vahelises suhtluses ja koostöödialoogis;
24. märgib murega asjaolu, et mõnes põhjendatud arvamuses on riikide parlamendid rõhutanud, et teatud hulk komisjoni seadusandlikest ettepanekutest ei ole subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast piisavalt või üldse õigustatud;
25. ergutab seetõttu kindlaks tegema põhjuseid, miks on riikide parlamentide esitatud ametlike põhjendatud arvamuste arv väike, ja uurima, kas see tuleneb asjaolust, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kõikjal kinni, või sellest, et riikide parlamendid ei tule kõnealuse põhimõtte järgimisega puuduvate ressursside või liiga lühikese tähtaja tõttu toime; peab soovitavaks, et komisjon viiks läbi analüüsi;
26. rõhutab vajadust, et Euroopa institutsioonid looksid tingimused selleks, et riikide parlamendid saaksid teostada seadusandlike ettepanekute üle kontrolli, tagades, et

komisjon põhjendab oma seadusandlikke otsuseid üksikasjalikult ja kõikehõlmavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte aspektist kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolliga nr 2 artikliga 5;

27. märgib ühtlasi, et praegu riikide parlamentidele kehtivaid tähtaegu subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimiseks on sageli peetud ebapiisavaks;
28. on seisukohal, et ajapuudus ja ressursside vähesus, millega liikmesriikide parlamendid õigusaktide eelnõudele reageerimisel peavad toime tulema, soodustab demokraatia defitsiidi tajumist ELis;
29. tuletab meelde oma varasemaid palveid täpsemalt uurida neid probleeme, millega liikmesriikide parlamendid kokku puutuvad, et parandada olemasolevate mehhanismide toimimist; on seisukohal, et tasuks ühtlasi kaaluda mooduseid, kuidas tugevdada seda mehhanismi, mis – võib-olla aluslepingu tulevase muutmise raames – võiks anda rohkem õigusi liikmesriikide parlamentidele; soovib, et sellise läbivaatamise puhul tuleks kaaluda, milline on sobiv arv liikmesriikide parlamentide vastuseid sellise menetluse käivitamiseks, kas see peaks piirduma subsidiaarsusega ning milline peaks olema selle mehhanismi mõju, arvestades eelkõige hiljutisi kogemusi nn kollase kaardi menetlusega; näeb selles arutelus kasulikku etappi liikmesriikide parlamentidele antud õiguste arengus, kusjuures Euroopa tasandil tuleks ühtlustada stiimuleid mõju kontrollimiseks;
30. on seisukohal, et vahepeal võiks kasutusele võtta mitmeid algatusi, et parandada Euroopa tasandi küsimuste hindamist liikmesriikide parlamentides, eelkõige:
 - soovib, et iga Euroopa Liidu Teatajas avaldatud õigusakt peaks sisaldama märkust, milles on üksikasjalikult ära toodud need liikmesriikide parlamendid, kes on vastanud, ja need, kes on tõstatanud subsidiaarsuse probleemi;
 - teeb ettepaneku, et liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamused, mis on esitatud ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokolliga nr 2 artikli 6 kohaselt, edastataks viivitamatult kaasseadusandjatele;
 - soovib, et subsidiaarsuse küsimust puudutavate põhjendatud arvamuste kriteeriumite jaoks tuleks välja töötada suunised;
 - teeb ettepaneku ergutada riikide parlamente võrdlevalt analüüsima oma eelhindamisi Euroopa Komisjoni järelhindamistega;

Parem õigusloome

31. usub, et tulemuslik lähenemisviis parema õigusloome küsimustele, mis puudutab nii kehtivaid seadusi kui ka tulevase õigusakte, aitab Euroopa institutsioonidel reageerida kriisile; on seisukohal, et Euroopa seadusandluse ja seadusandlike tavade reformimine on oluline vahend Euroopa majanduskasvu, konkurentsivõime ja inimväärtuste töökohtade tagamisel;
32. tervitab komisjoni suuremat keskendumist poliitilisele tsüklile, kusjuures ELi õigusaktide algatamist, mõjuhindamist, konsulteerimist, jõustumist, rakendamist ja hindamist nähakse

sidusa protsessi osadena; on selles kontekstis veendunud, et põhimõtet „kõigepealt mõtle väikestele” tuleks rakendada läbiva elemendina ning uute õigusaktide eelhindamist tuleks parandada, nii et kujuneks arusaadav ja läbipaistev protsess, et stimuleerida majanduskasvu ja konkurentsivõimet Euroopas;

33. tervitab sellega seoses komisjoni teatise aruka reguleerimise ja ELi õigusloome kvaliteedi kohta ning töödokumendi „10 kõige koormavamad õigusakti VKEde jaoks”; on seisukohal, et need dokumendid esindavad parema õigusloome tegevuskava arvestatavaid edusamme ning nendes kajastuvad paljud Euroopa Parlamendi poolt varem esitatud soovitusel;
34. leiab, et kõlavatele lubadustele peaksid nüüd järgnema konkreetsed meetmed; nõuab seepärast tungivalt, et komisjon esitaks konkreetsed ettepanekud ELi üldise regulatiivse koormuse vähendamiseks, kahjustamata seejuures töötervishoidu ja -ohutust, eelkõige nõuab järgmist:
 - võtma meetmeid, et võimalikult kiiresti vähendada koormust, mille kogu Euroopa VKEd töödokumendi „10 kõige koormavamad õigusakti” konsultatsioonide käigus kindlaks tegid;
 - suurendama uute õigusaktide ettepanekutes vajaduse korral erandite või leebema korra kohaldamist mikroettevõtjatele ja VKEdele ning muutma ELi avaliku sektori hangete eeskirjad VKE-sõbralikumaks;
 - viivitamata rakendama oma kohustusi, mis on sätestatud komisjoni 2. oktoobri 2013. aasta teatise õigusloome kvaliteedi kohta (COM(2013)0685), ning lõpule viima hindamised olulistes poliitikavaldkondades enne Euroopa Parlamendi praeguse ametiaja lõppu, sealhulgas hindama kõigi valitsemistasandite panust neisse põhivaldkondadesse, mis on olulised kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks;
 - alustama sihiteadlikumat töökohtade ja kasvu loomist ELis, vähendades regulatiivseid kulusid ettevõtetele;
 - koostama aastaaruande, mis keskendub laiemalt parema õigusloome tegevuskavale ja sisaldab komisjoni algatuste eduaruannet, kaasa arvatud andmed selle kohta, milline on olnud komisjonis eelneva 12 kuu jooksul vastu võetud uute ettepanekutega kaasnenud netokulu ja ka sotsiaalsed kulud ettevõtete jaoks;
35. rõhutab, et töötervishoiu ja tööohutuse ning töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise parandamine on kaks olulist tegurit Euroopa majanduse tootlikkuse ja konkurentsivõime tugevdamisel; rõhutab, et nende valdkondade tugev ja stabiilne reguleerimine ei takista kasvu, vaid pigem aitab sellele kaasa;
36. tuletab meelde Euroopa Parlamendi seisukohta seoses muude ettepanekutega, mis käsitlevad regulatiivse koormuse vähendamist, sealhulgas võimalust kaaluda muid võimalusi peale reguleerimise, näiteks vabatahtlike meetmeid; on seisukohal, et komisjon peaks põhjalikumalt uurima võimalust võtta kasutusele valge raamatu etapp õigusloome protsessis; usub, et kui anda sidusrühmadele võimalus kommenteerida ettepanekute eelnõusid ja neile lisatud esialgseid mõjuhinnaanguid, siis parandaks see komisjoni esitatavate õigusaktide eelnõude kvaliteeti, lisamata liigset aega kavandatavate

õigusaktide ettevalmistamisele;

37. tuletab ühtlasi meelde parlamendi üleskutset komisjonile esitada ettepanekud regulatiivsete tasakaalustusmeetmete rakendamise kohta, mis nõuaksid, et enne uute, kulutusi kaasa toovate õigusaktide vastuvõtmist tuleb kindlaks teha võimalused vastavate kulutuste vähendamiseks; märgib, et ELi õigusakt ei tähenda tingimata 28 riikliku seaduse kõrvaleheitmist, et asendada need ühe Euroopa seadusega, samuti ei tähenda see seda, et uus Euroopa seadus vähendaks kohe halduskoormust võrreldes vastavate riiklike seadustega; nõuab seepärast tungivalt, et komisjon vaataks selle ettepaneku põhjalikult läbi ja esitaks selle mõjuhinnangu enne Euroopa Parlamendi praeguse ametiaja lõppu 2014. aastal;
38. peab kahetsusväärseks tõsiasja, et komisjon kavatses tagasi võtta oma ettepaneku Euroopa osatähtsuse põhikirja kohta, mille esitamist parlament on seadusandlikus algatusraportis nõudnud; palub komisjonil parlamendiga konsulteerida, enne kui ta võtab tagasi parlamendi sellisel raportil põhineva ettepaneku;
39. rõhutab lihtsustamise olulisust õiguskeskkonna ühtlustamisel, eelkõige on see tähtis kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, kelle ressursid õigusaktide kohaldamiseks on sageli piiratud ja järjest kahanemas;
40. mõistab ülereguleerimise all olukorda, kus liikmesriigid lähevad ELi direktiivide ülevõtmisel riigi õigusesse kaugemale direktiivides sätestatud miinimumnõuetest; kinnitab, et toetab meetmeid tarbetu ülereguleerimise vastu, ning seepärast palub liikmesriikidel selgitada põhjuseid, kui sellist ülereguleerimist rakendatakse;

Mõjuhinnangud ja Euroopa lisaväärtus

41. tervitab asjaolu, et komisjoni mõjuhinnangutes üritatakse hõlmata laialt ja ulatuslikult erinevaid võimalikke mõjusid, kuid usub, et süsteemi on võimalik siiski mitmel viisil veelgi tugevdada, näiteks lisades territoriaalse mõõtme (finants- ja haldusmõju riigi, piirkondliku või kohaliku tasandi asutustele); sellega seoses tunneb heameelt komisjoni otsuse üle mõju hindamise suunised 2014. aasta juuniks ajakohastada, konsolideerida ja läbi vaadata ning jätab endale õiguse esitada lähikuudel üksikasjalikud omapoolsed ettepanekud nende suuniste võimalike parandustega; rõhutab, et nendes mõjuhinnangutes, mis on avaliku ja poliitilise arvamuse kujundamisel ülitähtsad, tuleks järgida mitmekeelsuse põhimõtet;
42. palub komisjonil analüüsida mõjuhinnangute koostamisel kasutatud meetodikat, et hinnata võimalusi, kuidas parandada nii kvalitatiivseid näitajaid kui ka konsulteerimisprotsessi üldist toimimist, arvestades eelkõige asjaomaste sidusrühmade kaasamist;
43. on seisukohal, et komisjoni avaldatud mõjuhinnangu ja volinike kolleegiumi poolt vastu võetud seadusandliku ettepaneku sisu vahel peab olema täielik kooskõla; nõuab, et mõjuhinnanguid ettepanekute kohta, mida volinike kolleegium on muutnud, tuleb koheselt uuendada, et neis kajastuksid volinike tehtud muudatused;

44. kutsub komisjoni üles tugevdama mõjuhindamiskomitee rolli ja sõltumatust ning esitama seadusandlikud ettepanekud lõplikul kujul üksnes siis, kui mõjuhindamiskomitee on need pooldava arvamusega heaks kiitnud;
45. usub, et praegune vastutuse välistamine, mille kohaselt komisjoni mõjuhindang on kohustuseks üksnes komisjoni talitustele, kes on seotud selle koostamisega, ning see ei mõjuta komisjoni tehtava otsuse lõplikku vormi, rõhutab praeguse süsteemi olulist nõrkust;
46. väljendab heameelt selle üle, et Euroopa Parlamendis on tööd alustanud mõjuhindangute ja Euroopa lisaväärtuse direktoraat; on seisukohal, et süsteemset lähenemisviisi mõjuhindangute arvesse võtmisel tuleks kasutada kogu parlamendis; toob positiivselt esile asjaolu, et mõjuhindangute direktoraat valmistab ette lühikokkuvõtted komisjoni ettepanekutega kaasnevatest mõjuhindangutest, ning on seisukohal, et need peaksid olema olulisel kohal parlamendikomisjonide aruteludes seadusandlike ettepanekute üle; teeb ettepaneku, et Euroopa Parlamendi mõjuhindangud peaksid vajaduse korral sisaldama territoriaalset mõõdet; soovib komisjonide esimeeste konverentsil kaaluda, kuidas seda soovitus paremini rakendada;
47. tuletab meelde kohustust, mille parlament ja nõukogu võtsid 2005. aastal institutsioonidevahelises ühises lähenemisviisis mõjuhindangule, et mõjuhindanguid tehakse enne sisuliste muudatuste vastuvõtmist, kui ollakse seisukohal, et see on õigusloome protsessi jaoks asjakohane ja vajalik; kutsub parlamendikomisjone üles kasutama mõjuhindangute üksust selle kohustuse täitmisel;
48. tuletab meelde 2003. aastal sõlmitud paremat õigusloomet käsitlevat institutsioonidevahelist kokkulepet ning ergutab nõukogu vastavalt 2003. aasta kokkuleppega võetud kohustustele looma oma mehhanismi, mis võimaldaks nõukogul põhjendamatu viivitusega viia mõjuhindanguid läbi oma sisuliste muudatusettepanekutega seoses;
49. nõuab, et komisjon kaaluks tõsiselt seadusandlikele algatusraportitele lisatud Euroopa lisaväärtuse hinnanguid ning tooks üksikasjalikult välja põhjused, miks ta ei arvesta või ei pea oluliseks Euroopa Parlamendi esitatud argumente;

o

o o

50. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule, komisjonile ning liikmesriikide parlamentidele.

SELETUSKIRI

Raportöör tervitab kolme komisjoni teatist, mis käsitlevad paremat õigusloomet, ELi regulatiivset kvaliteeti ja VKEde arukat reguleerimist ning millele vastuseks on käesolev raport koostatud. Tuleb siiski rõhutada, et komisjoni poolt kasutatavad väga mitmekesised kavade pealkirjad vastuvõetud õigusaktide hindamisel ja halduskoormuse vähendamisel on segadust tekitavad ja põhjendamatult keerulised ning seetõttu on parema õigusloome tegevuskava jaoks vaja ühtset pealkirja.

Kuigi edusamme on näha mitmes ELi ja liikmesriikide parema õigusloome, regulatiivse ja halduskoormuse valdkonnas, tuleb teha veel palju tööd ning lõppkokkuvõttes uuesti läbi vaadata paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevahelise kokkuleppe (IIA) mitte ainult selleks, et võtta arvesse Lissaboni lepinguga loodud uut õiguskeskkonda, vaid ka selleks, et tugevdada praeguseid parimaid tavaid ja ajakohastada kokkulepet parema õigusloome tegevuskavaga. Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 295, mis on Lissaboni lepinguga kasutusele võetud uus õiguslik alus institutsioonidevahelistele kokkulepetele, peaks selline kokkulepe olema oma olemuselt siduv.

Liikmesriikide parlamentide subsidiaarsuse mehhanism

Liikmesriikide parlamentidele antud õiguste arendamiseks on vajalik laiem arutelu, et ühtlustada järelevalve rakendamise stiimulite mõju Euroopa tasandil, võttes arvesse, et aja ja ressursside surve, millega liikmesriikide parlamendid kokku puutuvad õigusakti eelnõule vastamisel, süvendab demokraatia defitsiiti ELis.

Kuigi selline arutelu oleks osa jätkuvast üldisest arutelust Euroopa integreerimise projekti järgmiste etappide üle, oleks mitmeid praktilisi täiendusi liikmesriikide parlamentide järelevalve menetlusele võimalik teha juba nüüd, näiteks teabe levitamisel, suuniste andmisel ja kriteeriumide koostamisel põhjendatud arvamuste jaoks.

Parem õigusloome

Keskendumine poliitika tsüklile, kus ELi õigusaktide algatamist, nende mõju hindamist, nende üle konsulteerimist, nende jõustumist, rakendamist ja hindamist vaadeldakse sidusa menetlusena, on tervitatav viis Euroopa majanduskasvu ja konkurentsivõime eesmärgi edendamisel.

Seetõttu on ELi regulatiivne kvaliteet ja „10 kõige koormavamast õigusaktist VKEde jaoks” arvestatavad, ehkki retoorilised edusammud parema õigusloome tegevuskava elluviimisel ning nendes kajastuvad paljud Euroopa Parlamendi poolt varem esitatud soovitusel. Seetõttu ootab parlament, et õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm (REFIT), mis võiks parema õigusloome tegevuskava raames olla palju selgemalt nimetatud, viiks konkreetsete meetmeteni ja koormuse vähenemiseni.

Mõju hindamine ja Euroopa lisandväärtus

Oodates komisjoni mõju hindamise suuniste konsolideerimist ja läbivaatamist 2014. aasta juuniks, jätab peaks parlament jätma endale õiguse esitada lähikuudel üksikasjalik kaastöö

nende suuniste võimalike parandustega. Sellega seoses peaks parlament kasutama 2011. aasta Niebleri raportit sõltumatu mõjuhinna tagamise kohta, hiljuti parlamendis loodud mõjuhinna ja Euroopa lisandväärtuse teenistuse tööd ning kutsuma nõukogu üles järgima selles osas Euroopa Parlamendi eeskju.

17.10.2013

PÕHISEADUSKOMISJONI ARVAMUS

õiguskomisjonile

ELi õigusloome kvaliteedi ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta seoses 19. aruandega „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2011 (2013/2077(INI))

Arvamuse koostaja: Morten Messerschmidt

ETTEPANEKUD

Põhiseaduskomisjon palub vastutaval õiguskomisjonil lisada oma resolutsiooni ettepanekusse järgmised ettepanekud:

1. märgib, et kuigi majandus- ja finantskriis nõuab paljudes valdkondades poliitika paremat koordineerimist ja ELi pädevuste tugevdamist, on samas oluline säilitada selge arusaam pädevuste jaotuse kohta Euroopa Liidu mitmetasandilises juhtimissüsteemis ning võtta pärast läbipaistvat arutelu vastu läbipaistvaid otsuseid kõige asjakohasemal tasandil ja bürokraatiat vähendades;
2. rõhutab, et Euroopa institutsioonid peavad järgima Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 ja protokollis nr 2 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, mis on üldised ning institutsioonide jaoks liidu pädevuste teostamisel siduvad; erandina ei kohaldata subsidiaarsuse põhimõtet liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades;
3. soovib hinnata, kas on sobiv määrata ELi tasandil kindlaks nõuetekohased kriteeriumid, et hinnata subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimist;
4. märgib, et protokoll nr 2 annab riikide parlamentidele ametliku võimaluse esitada ELi seadusandjale arvamus selle kohta, kas uus seadusandliku akti eelnõu vastab subsidiaarsuse põhimõttele, mispuhul selle eesmärgid oleksid kas oma ulatuse või mõju tõttu paremini saavutatavad liidu kui liikmesriikide tasandil;
5. märgib, et mõjuhinnangutel on seadusandlikus protsessis otsustamise abivahendina suur tähtsus, ning rõhutab vajadust sellega seoses nõuetekohaselt kaaluda subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse alaseid küsimusi;

6. väljendab heameelt selle üle, et riikide parlamendid osalevad rohkem Euroopa seadusandluslikus protsessis ning võtab teadmiseks, et liikmesriikide parlamendid näitavad üles järjest suurenevat huvi nende põhimõtete nõuetekohase kohaldamise vastu liidu institutsioonide poolt; seda iseloomustab asjaolu, et Euroopa Parlament sai 2011. aastal 77 põhjendatud arvamust, milles väideti, et seadusandliku akti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, ja 523 muud kirja seaduseelnõu väärtuse kohta, samas kui 2010. aastal olid vastavad arvud 41 ja 299; väljendab oma valmisolekut jätkata ja tugevdada koostööd ja parlamentidevahelist dialoogi riikide parlamentidega;
7. rõhutab nii Euroopa Parlamendi kui ka riikide parlamentide teostatava parlamentaarse kontrolli tähtsust; ergutab andma riikide parlamentidele ulatuslikku abi, et nad saaksid oma kontrollivõimalusi teostada; soovib teha riikide parlamentidele kättesaadavaks juhendi, mille abil on võimalik subsidiaarsuse põhimõtte järgimise hindamist lihtsustada;
8. toonitab, et Euroopa Liidu Kohus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 263 kohaselt pädev kontrollima seadusandlike aktide seaduslikkust seoses subsidiaarsuse põhimõtte järgimisega, ning et see põhimõte kujutab endast poliitilist suunist pädevuste kasutamise kohta liidu tasandil;
9. märgib, et Euroopa Liidu Kohtul on aluslepingutest lähtuvalt jurisdiktsioon arutada kohtuasju, mille aluseks on „aluslepingute või nende rakendusnormide rikkumine”, ning et Euroopa Liidu lepingu kohaselt kuuluvad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted nende normide alla; märgib, et seetõttu hõlmab liidu õigusaktide kehtivuse kohtulik läbivaatamine ka nende põhimõtete järgimist;
10. rõhutab, et Euroopa Kohus oma 12. mai 2011. aasta kohtuasjas C-176/09: Luksemburgi Suurhertsogiriik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu võetud otsuses väidab, et proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et „liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik”, ning et „valdkondades, kus liidu seadusandjal on lai seadusandlik pädevus” saab selle valdkonna meetme seaduslikkust mõjutada vaid see, kui kõnealune meede on pädeva institutsiooni taotletud eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv, kuigi liidu seadusandja peab sellegipoolest „võtma tehtava valiku puhul aluseks objektiivsed kriteeriumid” ning erinevate võimalike meetmetega seotud piiranguid hinnates „uurima, kas meede, mille ta on otsustanud võtta, võib taotletavaid eesmärke arvestades õigustada ka arvestatavate negatiivsete majanduslike tagajärgede tekkimist osadele ettevõtjatele”;
11. märgib, et subsidiaarsuse põhimõtte, nii nagu see on aluslepingutes sõnastatud, lubab liidul valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtta meetmeid ainult „niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil”, samas kui proportsionaalsuse põhimõtte näeb ette, et liidu tegevus ei tohi sisult ja vormilt minna kaugemale kui on aluslepingutes sätestatud eesmärkide saavutamiseks vajalik; tuletab meelde, et subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte on omavahel tihedalt seotud, kuid erinevad: kui esimene seondub liidu meetme sobivusega sektorites, mis ei ole ELi ainupädevuses, siis teine seondub seadusandja poolt ettenähtud vahendite ja tema taotletavate eesmärkide vahelise

proportsionaalsusega ning toimib liidu pädevuste teostamise üldreeglina; tuletab seega meelde, et seadusandliku akti eelnõu proportsionaalsuse kontrollimine toimub loogiliselt pärast selle subsidiaarsuse kontrollimist, kuid et subsidiaarsuse kontroll ei ole piisavalt tõhus, kui ei viida läbi ka proportsionaalsuse kontrolli;

12. märgib, et ainult 32 küsimust 2011. aastal parlamendi poolt komisjonile esitatud küsimustest (kogu arv üle 12 000) puudutas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimist;
13. rõhutab asjaolu, et komisjon sai 2011. aastal 64 põhjendatud arvamust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta protokoll nr 2 tähenduses, mis on võrreldes 2010. aastaga märgatavalt rohkem; märgib siiski, et need 64 põhjendatud arvamust moodustavad vaid umbes 10% kõigist 2011. aastal riikide parlamentide poolt vastava poliitilise dialoogi raames komisjonile saadetud 622 arvamusest; juhib ühtlasi tähelepanu asjaolule, et mitte ükski komisjoni ettepanek ei saanud piisaval arvul põhjendatud arvamusi, nii et selle kohta oleks pidanud protokoll alusel alustama nn kollase või oranži kaardi menetlusi; täheldab samas, et 22. mail 2012 algatati esimest korda komisjoni ettepaneku (ettepanek võtta vastu nõukogu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis, nn Monti II määruse ettepanek) vastu nn kollase kaardi menetlus; rõhutab, et komisjon võttis määruse ettepaneku tagasi mitte seetõttu, et ta oleks pidanud seda subsidiaarsuse põhimõtet rikkuvaks, vaid seepärast, et ta täheldas, et ettepanek oleks vaevalt leidnud Euroopa Parlamendis ja nõukogus selle vastuvõtmiseks vajalikku poliitilist toetust;
14. on seisukohal, et subsidiaarsuse põhimõtte kontrollimehhanism peab olema mõeldud ja seda tuleb kasutada Euroopa institutsioonide ja riikide institutsioonide vahelise koostöö tähtsa vahendina; väljendab heameelt, et seda vahendit kasutatakse praktikas Euroopa mitmetasandilise süsteemi eri institutsiooniliste tasandite vahelises suhtluses ja koostöödialoogis;
15. märgib murega asjaolu, et mõnes põhjendatud arvamuses on riikide parlamendid rõhutanud, et teatud hulk komisjoni seadusandlikest ettepanekutest ei ole subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast piisavalt või üldse õigustatud;
16. ergutab seetõttu kindlaks tegema põhjuseid, miks on riikide parlamentide esitatud ametlike põhjendatud arvamuste arv väike, ja uurima, kas see tuleneb asjaolust, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kõikjal kinni, või sellest, et riikide parlamendid ei tule kõnealuse põhimõtte järgimisega puuduvate ressursside või liiga lühikese tähtaja tõttu toime; peab soovitavaks Euroopa Komisjoni analüüsi;
17. rõhutab vajadust, et Euroopa institutsioonid looksid tingimused selleks, et riikide parlamendid saaksid teostada seadusandlike ettepanekute üle kontrolli, tagades, et komisjon põhjendab oma seadusandlike algatusi üksikasjalikult ja kõikehõlmavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte aspektist kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 2 artikliga 5;
18. märgib ühtlasi, et praegu riikide parlamentidele kehtivaid tähtaegu subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimiseks on sageli peetud ebapiisavaks;

19. rõhutab, et Euroopa institutsioonidel on vastutus tagada, et õigusaktid on selged, kergesti arusaadavad ning ei põhjusta asjatut halduskoormust kodanikele ja ettevõtjatele;
20. on seisukohal, et demokraatliku legitiimsuse suurendamise raames tuleks varajase hoiatamise süsteemile suurt tähelepanu pöörata.

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

| | | | | | | | |
|--|--|----|----|----|---|----|---|
| Vastuvõtmise kuupäev | 14.10.2013 | | | | | | |
| Lõpphääletuse tulemus | <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 60%;">+:</td> <td style="text-align: right;">24</td> </tr> <tr> <td>–:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table> | +: | 24 | –: | 0 | 0: | 0 |
| +: | 24 | | | | | | |
| –: | 0 | | | | | | |
| 0: | 0 | | | | | | |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed | Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García | | | | | | |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed | Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Dimitrios Droutsas, Isabelle Durant, Andrej Plenković | | | | | | |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed (kodukorra art 187 lg 2) | Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann | | | | | | |

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

| | |
|--|--|
| Vastuvõtmise kuupäev | 21.1.2014 |
| Lõpphääletuse tulemus | +: 14 -: 8 0: 0 |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed | Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Klaus-Heiner Lehne, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed | Piotr Borys, Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, Axel Voss |
| Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed (kodukorra art 187 lg 2) | María Irigoyen Pérez |