



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Põhiseaduskomisjon

2012/2024(INI)

10.10.2012

ARVAMUS

Esitaja: põhiseaduskomisjon

Saaja: õiguskomisjon

Euroopa Liidu haldusmenetlusõigus
(2012/2024(INI))

Arvamuse koostaja: Anneli Jäätteenmäki

(Algatus – kodukorra artikkel 42)

PA_NonLeg_art42

ETTEPANEKUD

Põhiseaduskomisjon palub vastutaval õiguskomisjonil lisada oma resolutsiooni ettepanekusse järgmised ettepanekud:

- A. arvestades, et Euroopa Liidu jaoks on pakiline probleem kodanike usalduse puudus, mis võib mõjutada liidu legitiimsust; arvestades, et kodanike murede hajutamiseks peab Euroopa Liit andma neile kiired, selged ja nähtavad vastused;
 - B. arvestades, et Lissaboni lepinguga nähakse ette ELi toimimise lepingu artikli 298 põhjal määruse koostamine Euroopa halduskorralduse kohta, mis on veel tegemata;
 - C. arvestades, et kogu liidu tegevus peab olema kooskõlas õigusriigi ja võimude lahususe põhimõttega;
 - D. arvestades, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41, milles tunnustatakse õigust heale haldusele kodanike põhiõigusena, muutus esmase õigusena õiguslikult siduvaks Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõike 1 põhjal;
 - E. arvestades, et ELi toimimise lepingu artikkel 298 loob sobiva õigusliku aluse ELi haldusmenetlusõiguse vastuvõtmiseks;
 - F. arvestades, et Euroopa Ombudsmani koostatud ja parlamendi poolt 6. septembril 2001. aastal heaks kiidetud hea halduse tava eeskiri¹ on uue määruse jaoks hea alus, nagu ka 19. juunil 2012. aastal ombudsmani avaldatud ELi avaliku teenistuse põhimõtted ja Euroopa Nõukogu soovitus hea halduse kohta; arvestades, et sellega seoses saab kasutada ka ombudsmani tegevusest saadud kogemust;
 - G. arvestades, et Euroopa haldusõigust käsitleva määruse eesmärk võiks olla lähendada edaspidi liikmesriikide haldusõiguseeskirjade kodanikke puudutavaid üldpõhimõtteid, mis võiks tugevdada sellealast integratsiooniprotsessi;
 - H. arvestades, et Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaste riikide rühma (GRECO) soovitude kohaselt annaksid selged ja kohustuslikud ELi halduseeskirjad positiivse signaali avalikus halduses ilmneva korruptsiooni vastases võitluses;
 - I. arvestades, et määrus võiks tugevdada liikmesriikide ja ELi haldusorganite vahelist koostööd ja kogemustevahetust ELi toimimise lepingu artiklis 298 seatud eesmärkide täitmise nimel;
1. nõuab, et komisjon esitaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 298 põhjal määruse ettepaneku, milles sõnastatakse usaldusväärse halduse põhimõtted ning kehtestatakse miinimumkvaliteedi standardid ja menetlustagatised, mida on kohustatud järgima liidu kõik institutsioonid, organid, asutused ja agentuurid;

¹ Euroopa Parlamendi 6. septembri 2001. aasta resolutsioon Euroopa Ombudsmani Euroopa Parlamendile esitatud eriaruande kohta, millele eelnes omaalgatuslik uurimine hea halduse tava olemasolu ja avalikkusele kättesaadavuse kohta ühenduse eri institutsioonides ja asutustes (EÜT C 72 E, 21.3.2002, lk 331).

- lisada oma resolutsiooni ettepaneku lissasse järgmised soovitused:
- 2. määruses tuleks kehtestada tagatis ja sätestada üksikasjalikumad menetluseeskirjad, et tagada hea halduse ja võimude lahususe aluspõhimõtete austamine, milleks on õiguspärasuse ja õiguskindluse põhimõte, proportsionaalsus, sõltumatus, erapooletus ja õiglus, õiguspärased ootused ja võrdsus;
- 3. määrus peaks toimima raamõigusaktina, mis annab ELi halduse jaoks universaalsed põhimõtted, ja sätestama vähese tähtsuse reegli alusel rakendatava menetluse seal, kus erisätted puuduvad;
- 4. arvestades, et heauskus loetakse nüüd samuti üheks õiguse aluspõhimõtteks ning et seda tuleks üksikisikute ja haldusasutuste suhetes usaldusliku õhkkonna ja prognoositavuse saavutamiseks pidada hädavajalikuks, tuleks ka see lisada eraldi sättena haldustegevuse üldpõhimõtete hulka;
- 5. avalikes huvides toimimise põhimõte ja heauskuse põhimõte tuleks seetõttu samuti lisada hea halduse üldpõhimõtete hulka;
- 6. Euroopa Liidu haldus peaks lähtuma teeninduspõhimõttest, mis tähendab, et haldus peaks tegutsema kodanike teenindamise eesmärgil, andes näiteks kodanikele nõu, mida nad vajavad, vastates nende küsimustele, esitades vastuvõetud otsuste põhjendused kirjalikult ja teavitades kodanikke neile kättesaadavatest õiguskaitsevahenditest;
- 7. asjaomastes menetluseeskirjades tuleks sätestada institutsioonide, organite, asutuste ja agentuuride üldine kohustus tegutseda mõistliku aja jooksul;
- 8. menetluseeskirjad peavad kooskõlas põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punktiga a tagama igäihe õiguse, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib tema huve mõjutada;
- 9. kodanike õigust teabele tuleb rakendada, kohustades institutsioone, organeid, asutusi ja agenteure andma kodanikele kiiresti igasugust teavet, mida nad võivad vajada oma õiguste kaitsmiseks, ja võimaldades neile juurdepääsu dokumentidele, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruses (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele¹, koos õigusega juurdepääsule omaenda andmekogumile; institutsioonid, organid, asutused ja agentuurid peaksid olema kohustatud pidama oma dokumentide kohta registrit;
- 10. kuna vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõike 2 punktile d on igal kodanikul õigus suhelda kirjavahetuses liidu haldusega omal valikul ühes liidu ametlikest keeltest, peaks institutsioonide keelekasutus kodanike poole pöördudes olema selge ja lihtsasti mõistetav.
- 11. vaidluste kohtuväliste lahenduste soodustamiseks tuleks kehtestada menetlused liidu institutsioonide, organite, teenistuste või asutuste otsuste halduskorras edasikaebamiseks.

PÕHJENDUSED

Lissaboni lepingu jõustumisest on möödunud juba kaks ja pool aastat. Head halduskorraldust käsitlev artikkel 298 on ainus lepingu uus artikkel, mille alusel ei ole komisjon veel meetmeid võtnud. Nüüd on selleks viimane aeg.

Usaldust halduskorralduse vastu saab oluliselt tõsta, luues kõiki ELi institutsioone puudutava halduskorraldust käsitleva õigusakti, mis määrab kindlaks hea halduse põhimõtted ja praktikad. Sellise määruse koostamiseks annab alust Lissaboni lepingu artikkel 298, milles öeldakse: „*Liidu institutsioone, organeid ja asutusi abistab nende ülesannete täitmisel avatud, tõhus ja sõltumatu Euroopa halduskorraldus. Koosõlas artikli 336 alusel vastu võetud personalieeskirjade ning teenistustingimustega kehtestavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt määruste abil sel eesmärgil asjaomased sätted.*”

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatakse kodanike õigus heale haldusele. Nimetatud artikli kohaselt on igal inimesel õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid asutused ja agentuurid käsitlevad tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. Artiklis sätestatakse lisaks iga inimese õigused saada ära kuulatud, tutvuda teda puudutavate andmetega, saada hüvitist talle tekitatud kahju eest ning õigus pöörduda liidu institutsioonide poole ühes aluslepingute keeltest ja haldusasutuste kohustus põhjendada oma otsuseid.

Nimetatud õiguste loend ning juba olemasolevad hea halduse eeskirjad loovad alused, mille põhjal koostada määruse ettepanek. Heaks näiteks on siinkohal Euroopa Ombudsmani koostatud Euroopa hea haldustava eeskiri, mille Euroopa Parlament kinnitas 2001. aastal. Määruse aluseks võivad olla ka Euroopa Nõukogu koostatud hea halduse soovitusel.

Haldusalane määrus peab puudutama kõiki ELi institutsioone, organeid ja asutusi. See ei või siiski takistada liikmesriike ELi otsuste elluviimisel.

Legitiimsus eeldab nii kodanike usku sellesse, et nad saavad demokraatliku otsustusprotsessi kaudu mõjutada ELi erinevaid poliitikavaldkondi, kui ka usaldust ELi halduskorralduse õigluse ja erapooletuse suhtes.

Haldusprotseduuride fikseerimine vastavas määruses annaks lisaks kodanikele kindlustunnet ka liidu ametnikele, kes saavad sellele oma tegevuses tugineda. Head haldust puudutav õigusakt loob sobiva aluse ka Euroopa Liidu Kohtule liidu halduskorraldust puudutavate juhtumite lahendamisel.

Ka praegu on olemas teatud sektoripõhiseid haldusprotseduure reguleerivad eeskirjad, näiteks konkurents-, regionaal- ja tarbijakaitsepoliitika valdkonnas. Selliste regulatsioonide probleem on selles, et need on laiali erinevates ELi õigusaktides ja neid ei ole ühtlustatud.

¹ ELT L 145, 31.5.2001, lk 43.

Hea halduse keskse osa moodustab avatus. See on ka kõige olulisem usaldust tõstev tegur. Dokumentide kättesaadavust puudutava määruse 1049/2001 muutmine on Euroopa Parlamendi ja nõukogu menetluses juba mitu aastat. On selge, et tulevane haldusalane õigusakt peab järgima nimetatud määruse sätteid. Teatud osas peab see siiski minema nimetatud määrusest kaugemale. Näiteks tuleks haldusalases õigusaktis sätestada dokumentide registreerimise nõue, mida määrus 1049/2001 ei sisalda.

Euroopa Ombudsmani koostatud hea haldustava eeskiri sisaldab mõtet selle kohta, et ELi tööorganite tegevuses tuleks järgida teeninduspõhimõtet. Selle kohaselt on ametnike ülesanne oma võimalusi mööda lihtsustada kodanike asjaajamist ametiasutustes. See eeldab, et kodanike küsimustele vastatakse, neid juhendatakse pöörduma õige instantsi poole ja neisse suhtutakse lugupidamisega.

Üks suuremaid probleeme, millega kodanikud ELi haldusajades kokku puutuvad, on keeleküsimus. Kuigi alusleping sätestab, et kodanikud peavad saama ajada eri institutsioonides asju mis tahes ELi ametlikus keeles, ei tähenda see veel, et keelt mõistetakse. Seadus- ja ametialase keele nüansid muutuvad teistesse keeltesse tõlkides tihti raskemini mõistetavaks. Mõistetava keele kasutamine on valdkond, milles institutsioonide ametnikud peaksid saama koolitust.

PARLAMENDIKOMISJONIS TOIMUNUD LÕPPHÄÄLETUSE TULEMUS

Vastuvõtmise kuupäev	9.10.2012
Lõpphääletuse tulemus	+: 22 -: 0 0: 0
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliige/asendusliikmed	Zuzana Brzobohatá, Andrea Češková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin