



Strasbourg, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA NÕUKOGULE,
EUROOPA LIIDU NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA
SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi
poliitikakujundamises**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises

Soovin, et liidus keskendutaks rohkem olulistele küsimustele, toetudes seejuures komisjoni eelnevale kogemusele. Me ei tohiks sekkuda Euroopa kodanike igapäevaellu, reguleerides nende elu kõiki aspekte. Me peaksime tegelema oluliste asjadega. Me ei tohiks keskenduda ainult uute initsiatiivide väljamõtlemisele või pädevuse pidevale suurendamisele. Valdkondades, kus see on loogiline, tuleks pädevus anda liikmesriikidele tagasi.“

President Jean-Claude Junckeri 2017. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus

1. SISSEJUHATUS

Praegune komisjon keskendub olulistele küsimustele. Komisjoni tegevuse keskmes on tõenditel põhinev poliitikakujundamine ja parem õigusloome. Komisjon on teinud ettepaneku lihtsustada tööprogramme ja toetuda president Junckeri kümnele prioriteedile. Ametisolev komisjon rõhutab vajadust olla suurtes asjades suur ja väikestes väike.

Subsidiaarsus ja proportsionaalsus kuuluvad komisjoni parema õigusloome tegevuskava põhielementide hulka, mille alusel koostab komisjon poliitikaettepanekuid. Ametisolev komisjon on paremasse õigusloomesse tugevalt panustanud ning sellest on saanud osa komisjoni DNAST. Varasematest kogemustest saadud õppetunnid ning sidusrühmade ja kodanikuühiskonna seisukohad on enne uue õigusakti ettepaneku esitamist seatud kindlalt poliitikakujundamise protsessi keskmesse. Komisjoni jõupingutusi on hiljuti tunnustanud OECD, kes peab nüüd komisjoni parema õigusloome valdkonnas parimate hulka kuuluvaks¹. Me ei kavatse siiski loorberitele puhkama jääda. Komisjon koostab praegu kokkuvõtet reformipaketi kohta, mis hõlmab kogu 2015. aasta mais alanud poliitikatsükli. Reformide eesmärk oli parandada ELi otsustusprotsessi avatust ja läbipaistvust, suurendada eelnõude ja muudatuste tõhusamate mõjuhinnangute kaudu uute õigusaktide kvaliteeti ning edendada kehtivate ELi õigusaktide pidevat ja järjekindlat läbivaatamist. Kokkuvõtte keskendub paremat õigusloomet käsitleva poliitika, sealhulgas subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega seotud küsimuste käsitlemise täiustamisele ja edendamisele.

Kokkuvõtte koostamisega samal ajal toimub arutelu Euroopa tuleviku kohta, mille kohta komisjon esitas 2017. aasta märtsis valge raamatu. Valges raamatus esitati viis stsenaariumi, kuidas liit võiks 2025. aastal välja näha, ning algatati protsess, mille raames korraldati enam kui 2000 avalikku üritust, mille eesmärk on anda eurooplastele võimalus avaldada liidu tuleviku kohta oma arvamust. Kõnealust arutelu oma 2017. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus kommenteerides esitas president Juncker visiooni demokraatlikumast liidust, mis põhineb vabadusel, võrdsusel ja õigusriigi põhimõttel. Selle töö jätkamiseks kutsus president Juncker kokku subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma, et uurida kriitilise pilguga kõiki poliitikavaldkondi, tagamaks, et EL tegutseb vaid juhul, kui see annab lisaväärtust, ning tutvumaks lähemalt

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

eelkõige 4. stsenaariumiga „Teeme vähem, aga paremini“², mille kohaselt suunab liit oma piiratud vahendid väiksemale arvule tegevustele, et olla oma prioriteetide saavutamisel tõhusam.

Komisjon on juba teinud edusamme liidu poliitikate elluviimiseks tõhusamate lahenduste leidmisel, tehes vähem liidu tasandil ning võttes rohkem meetmeid liikmesriikide tasandil. Enam kui 97 % riigiabi meetmetest võetakse liikmesriigi, piirkondlikul või kohalikul tasandil, toetudes selgelt määratletud kriteeriumidele, milleks ei ole vaja komisjoni eelnevat nõusolekut. Liikmesriikide konkurentsiasutustele suuremate volituste andmine on võimaldanud neil alates 2004. aastast teha ligikaudu 85 % konkurentsieeskirjade täitmise otsustest. Ühise põllumajanduspoliitika kavandatava muutmise raames võetakse arvesse kohalike tingimuste mitmekesisust liidu erinevates osades ning antakse vastutus tagasi liikmesriikide ametiasutustele, et pakkuda põllumajanduse ja keskkonna toetamiseks tõhusaid ja sihtotstarbelisi lahendusi.

Tulevikku silmas pidades peaks komisjoni ametisoleku ajal välja töötatud lähenemisviis komisjoni tegevuses rohkem väljenduma. Sellest peaks saama osa jätkuvast arutelust selle üle, millises ulatuses peaks EL oma kodanike igapäevaelu reguleerima. Seda eesmärki silmas pidades esitatakse käesolevas teatises, kuidas tuleks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli ELi poliitikakujundamises suurendada. Teatisega algatatakse komisjoni järelmeetmed, mis käsitlevad rakkerühma soovitusi, ning selles tõstetakse esile valdkonnad, kus teised peaksid tegutsema. Komisjon kavatseb täpsustada üksikasju paremat õigusloomet käsitleva kokkuvõtte raames 2019. aasta esimeses pooles, olles ära kuulunud kõigi parema õigusloome vastu huvi tundvate poolte seisukohad.

2. SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTE TÄHTSUS

Subsidiaarsuse põhimõtte on liidu tegevuse alustala. Aluslepingute kohaselt on liikmesriigid andnud teatavad pädevused liidu otsustada ning subsidiaarsuse põhimõtte alusel reguleeritakse nende kasutamist. Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil kavandatava meetme eesmärgi piisavas ulatuses täita, kuid selle ulatuse või toime tõttu saab seda paremini saavutada liidu tasandil.

Subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimine on peamiselt poliitiline küsimus, mis on usaldatud ELi poliitilistele institutsioonidele ja liikmesriikide parlamentidele. Seda silmas pidades rõhutas president Juncker oma poliitilistes suunistes³ liikmesriikide parlamentidega suhtluse tõhustamise olulisust, et tuua liit oma kodanikele lähemale. Aluslepingute protokollides nr 1 ja nr 2 on sätestatud liikmesriikide parlamentide roll liidus ning neile antakse õigus kontrollida subsidiaarsuse põhimõtte järgimist⁴. Komisjoni õigusakti ettepanek tuleb esitada eelkõige liikmesriikide parlamentidele, kellel on seejärel kaheksa nädalat aega esitada põhjendatud arvamus; igal liikmesriigi

² Valge raamatu 4. stsenaariumi pealkiri on „Teeme vähem, aga paremini: EL 27 keskendub sellele, et saavutada valitud poliitikavaldkondades paremaid tulemusi, ja teeb vähem neis küsimustes, millel ei leita lisaväärtust olevat“; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_et

³ Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile, Jean-Claude Juncker, Euroopa Komisjoni presidendi kandidaat, Strasbourg, 15. juuli 2014.

⁴ Vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 12 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokollid nr 1 ja nr 2.

parlamendil on kaks häält. Kui nende hääled ületavad teatava künnise,⁵ peab komisjon oma ettepaneku läbi vaatama ning selgitama, miks ta otsustas ettepanekut mitte muuta, teha sellesse muudatusi või selle tagasi võtta. Kui seadusandliku tavamenetluse raames arutatava ettepaneku eest antavad liikmesriikide parlamentide hääled moodustavad lihthälteenamuse, peab komisjon põhjendama, miks ta otsustas ettepanekut mitte muuta (kui ettepanekut ei võeta tagasi või ei muudeta), ning Euroopa Parlament ja nõukogu peavad kaaluma, kas ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Kui Euroopa Parlamendi liikmete lihthälteenamus või 55 % nõukogu liikmetest leiab, et ettepanek rikub subsidiaarsuse põhimõtet, ettepaneku arutamine lõpetatakse. Euroopa Kohus arutab selliseid subsidiaarsuse põhimõtte rikkumist käsitlevaid hagiid, mille on esitanud liikmesriigid (või millest liikmesriigid on teatanud oma parlamentide nimel) või Regioonide Komitee, kui tal on Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel õigus nõuda, et temaga konsulteeritakse.

Praktikas tähendab subsidiaarsus poliitikakujundamiseks ja selle rakendamiseks parima valitsemistasandi kindlaksmääramist. EL peaks tegutsema ainult siis, kui see on vajalik ja kui see toob riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil võetavate meetmetega võrreldes kaasa selget kasu. ELi meetmete potentsiaalne lisaväärtus ja meetmete võtmata jätmisest ELile tekkivad kulud (neid nimetatakse sageli Euroopa mõõtmepuudumisest tulenevateks kuludeks) on omavahel tihedalt seotud⁶. Poliitiline hinnang, kas konkreetset ELi poliitikavahendit saab pidada lisaväärtuseks, võib sõltuvalt poliitilistest prioriteetidest aja jooksul muutuda.

Subsidiaarsust iseloomustatakse sageli kui valikut ELi meetmete võtmise ja mitte tegutsemise vahel. See ei vasta tõele. Subsidiaarsus tähendab seda, et kõige sobivamale valitsemistasandile jäetakse ruumi tegutsemiseks. Liikmesriigid võivad vabalt võtta meetmeid ka seal, kus liit seda ei tee, ning meetmed võivad teatava poliitika puhul olla vajalikud kõigil valitsemistasandil. Üldiselt uuritakse komisjoni hinnangute raames iga uue algatusega kaasnevate probleemide ja mõjude ELi mõõdet.

Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi liidu meetme sisu ega vorm minna taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale⁷. Protokollis nr 2 sätestatakse üksikasjalikumalt õigusakti eelnõu proportsionaalsuse nõuded⁸. Liidule, liikmesriikide valitsustele, kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele ning ettevõtjatele tekkiv võimalik finants- või halduskoormus tuleb hoida võimalikult madalal tasemel ning vastavuses seotud poliitiliste eesmärkidega. Komisjoni jaoks tähendab see oma ambitsioonikate eesmärkide saavutamist kõige lihtsamal ja vähem kulukal viisil ning tarbetu bürokraatia vältimist. See tähendab kavandatava meetme osatähtsuse saavutatavate eesmärkidega hoolikalt vastavusse viimist. Proportsionaalsus on komisjoni parema õigusloome poliitika ja õigusloome kvaliteedi programmi nurgakivi. Euroopa Kohtul on proportsionaalsusega seotud küsimustes lõplik sõnaõigus ning ta võib õigusakti tagasi lükata, kui see rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

⁵ „Kollane kaart“ tähendab üht kolmandikku kõigist häälest või neljandikku häälest vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevates küsimustes (ELi toimimise lepingu artikkel 76). „Oranž kaart“ tähendab lihthälteenamust.

⁶ Vt nt „Mapping the cost of Non-Europe, 2014-19“ („Euroopa mõõtmepuudumisest tulenevate kulude kaardistamine, 2014–2019“) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Euroopa Liidu lepingu artikkel 5.

⁸ Protokolli nr 2 artikkel 5.

Kuna mõlema põhimõtte nõuetekohane kohaldamine on väga oluline⁹ ning võttes arvesse komisjoni tihedaid kontakte liikmesriikide parlamentidega, avaldab komisjon mõlema põhimõtte kohta igal aastal aruande. Käesolevale teatisele on lisatud Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide vahelisi suhteid käsitlev 2017. aasta aruanne ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlev 2017. aasta aruanne.

3. SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS: PAREMA ÕIGUSLOOME PÕHIKOMPONENDID

Subsidiaarsus ja proportsionaalsus on komisjoni parema õigusloome suhtes kohaldatava lähenemisviisi põhi komponendid. See lähenemisviis tugineb kolmele protsessile, milleks on hindamine, mõju hindamine ja konsulteerimine sidusrühmadega. Ametisolev komisjon on teinud selle lähenemisviisi täiustamiseks olulisi jõupingutusi. Tehtud muudatused on oluliselt parandanud ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamist:

- Komisjon suurendab oma töö läbipaistvust, õiguspärasust ja usaldusväärsust. Õigusloomele kaasaaitamise veebisait võimaldab sidusrühmadel osaleda komisjoni töös kogu poliitikatsükli¹⁰ vältel alates tagasiside andmisest esialgsete ideede kohta kuni kommentaarideni komisjoni vastu võetud ettepanekute ja delegeeritud aktide ning rakendusaktide eelnõude kohta.
- Olulisemate algatuste puhul korraldatakse avalikud konsultatsioonid ning neist kõige olulisemad on kättesaadavad kõigis ametlikes keeltes.
- Komisjon koostas esimesed paremat õigusloomet käsitlevad integreeritud suunised 2015. aasta mais ning ajakohastas neid põhjalikult 2017. aastal. Kõnealuste suuniste ja vahenditega suunatakse komisjoni personali tööd kogu poliitikatsükli¹¹ vältel ning nende alusel on uuendatud suuniseid selle kohta, kuidas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet hinnata. Suuniste eesmärk on lihtsustada Euroopa Parlamendi, nõukogu ja teiste huvitatud poolte edasist osalemist liidu poliitika kujundamise protsessis.
- Loodud on uus õiguskontrollikomitee,¹² mille kolm liiget värvati väljastpoolt ELi institutsioone. Sõltumatu õiguskontrollikomitee kontrollib mõjuhinnangute ja teatavate kehtivate õigusaktide hindamise kvaliteeti. Kõik tema arvamused avaldatakse. Põhimõtteliselt on mõjuhinnangu kohta vaja õiguskontrollikomitee positiivset arvamust. Vastasel juhul peab komisjon avalikult selgitama, miks ta on otsustanud protsessiga jätkata. Negatiivsete arvamuste kõige sagedasemaks põhjuseks on puudused subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse analüüsis¹³.

⁹ Protokoll nr 2 artikli 9 kohaselt peab komisjon esitama igal aastal Euroopa Liidu lepingu artikli 5 kohaldamist käsitleva aruande.

¹⁰ „Õigusloomele kaasaaitamine“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_et

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_et

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_et

¹³ Vt õiguskontrollikomitee 2017. aasta aruande lk 20. https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

- REFITi platvormi¹⁴ eksperdid abistavad komisjoni kehtivate õigusaktide lihtsustamiseks lahenduste leidmisel. Platvorm on vastu võtnud 80 arvamust, protsessis osales ka Regioonide Komitee esindaja.
- 2016. aasta aprillis allkirjastasid Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon uue institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkulepe¹⁵. See hõlmab parema õigusliku reguleerimise kõiki aspekte, kaasa arvatud subsidiaarsus ja proportsionaalsus, seadusandliku menetluse läbipaistvus, delegeeritud aktide kasutamine ning poliitiliste prioriteetide iga-aastane ja mitmeaastane kavandamine.

Nende parema õigusloome vahendite kohaldamine on suurendanud seadusandlike ettepanekute proportsionaalsust¹⁶. ELi õiguse tulemuslik kohaldamine on samuti oluline, et tagada selle kavandatud eeliste rakendamine praktikas. Mõju hindamine ja hindamine aitavad tagada tulemuslikku rakendamist. Neid täiendab strateegilisem lähenemine¹⁷ ELi õiguse rakendamisele ja jõustamisele, mis aitab muu hulgas liikmesriikidel rakendada ELi õigust nõuetekohaselt ning keskendab rikkumismenetlused süsteemsetele probleemidele, mille puhul komisjoni jõustamismeetmed võivad saavutada paremaid tulemusi.

Komisjon koostab parasjagu kokkuvõtet selle kohta, kuidas kõnealune parema õigusloome poliitika toimib ning soovib teada kõigi huvitatud poolte arvamusi¹⁸. Kokkuvõtte tegemise eesmärk on teha kindlaks, kas ja kuidas saaks parema õigusloome vahendeid kasutada tulemuslikumalt ja tõhusamalt, sealhulgas suurendada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli poliitikakujundamises.

Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ aruanne

Rakkerühm koosnes Regioonide Komitee ja liikmesriikide parlamentide liikmetest. Rakkerühm vaatles subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli institutsioonide töös, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli ELi poliitika kujundamises ning seda, kas vastutuse poliitikavaldkondade või pädevuste eest võiks jätta või tagasi anda liikmesriikidele. Veidi üle kuue kuu jooksul koostas rakkerühm nendele küsimustele tervikliku ja sihipärase vastuse, tuginedes seejuures paljude sidusrühmade panusele¹⁹.

¹⁴ 2015. aastal loodud platvorm toetab ELi õiguse lihtsustamist ning tarbetu regulatiivse koormuse vähendamist, millest saavad kasu nii kodanikuühiskond, ettevõtjad kui ka avaliku sektori asutused. Platvorm esitab komisjonile soovitusi, võttes arvesse huvitatud poolte ettepanekuid. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_et

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Nt vt teatise COM (2017) 651 final 1. tekstikast; *Paremad lahendused parema õigusloome tegevuskava paremaks täitmiseks*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused; 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_et

Rakkerühma aruandes esitatakse üheksa soovitus koos mitme meetmega nende rakendamise lihtsustamiseks. Need hõlmavad komisjoni poliitika ettevalmistamise protsesse, liikmesriikide parlamentide rolli komisjoni ettepanekute kontrollimisel ning seadusandlikku menetlust.

Peamised järeldused on järgmised:

- Vaja on uut töömeetodit, et võiksime koostada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte alusel kvaliteetsemaid õigusakte kogu poliitikatsükli vältel.
- Vaja on „aktiivsemat subsidiaarsust“, ²⁰ mis annab kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele ning liikmesriikide parlamentidele rohkem kõlapinda, ning edendab suuremat vastutust liidu tegevuse eest.
- Liit peaks kasutama oma ressursse tõhusamalt ning oma meetmeid prioriseerima, kuid ei ole põhjust anda aluslepingute pädevusi või terveid poliitikavaldkondi liikmesriikide vastutusalasse tagasi.

Rakkerühma soovitused on esitatud käesoleva teatise lisas. Mitmed soovitused on seotud parema õigusloome praktilise kohaldamisega. Komisjon toetab rakkerühma esitatud analüüsi vajaduse kohta tõhustada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist ELi poliitika kujundamises osana laiemast parema õigusloome tegevuskavast. On oluline, et 41 liikmesriikide parlamentide koda, 74 piirkondlikku seadusandlikku kogu, 280 piirkondlikku ja 80 000 kohalikku omavalitsust, kes on ELi õigusaktide rakendamise esirinnas, osaleksid poliitilises protsessis aktiivsemalt. Aktiivne subsidiaarsus ja nende üksustega kasutatav uus töömeetod aitavad ellu viia toimivat poliitikat, suurendades samal ajal arusaamist liidu tegevusest ning vastutust selle eest.

4. SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTTE ROLLI SUURENDAVAD MEETMED

Komisjon on hoolikalt uurinud rakkerühma aruannet ning tõstab allpool esile valdkondi, mille puhul on vaja võtta meetmeid.

4.1. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohta ühiste arusaamade edendamine

Kuigi kõik ELi poliitika kujundamises osalejad peavad järgima subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet, puudub ühine määratlus, mis toetaks iga institutsiooni tööd. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet käsitlevate aluslepingute protokoll nr 2 ei sisalda enam näitlikke kriteeriume, mis olid varem lisatud Amsterdamis lepingule lisatud sarnasesse protokollis.

Komisjon avaldas esimesed paremat õigusloomet käsitlevad integreeritud suunised 2015. aasta mais. Kõnealused suunised hõlmavad kogu poliitikatsükli, sealhulgas

²⁰ Rakkerühm kasutas terminit „aktiivne subsidiaarsus“ märkimaks tõhusamat suhtlust kõigi sidusrühmade ning kohalike ja piirkondlike omavalitsustega kogu poliitikatsükli vältel. Vt rakkerühma aruanne, lk 8–9.

subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte hindamist²¹. Need suunised hõlmavad juba algselt Amsterdami lepingus sisaldunud kriteeriume. Rakkerühm soovitas vahendit, mida saab kasutada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamisel ning mille abil saab tulemusi esitleda struktureeritult („hindamistabel“)²². See vahend on lisatud käesolevale teatisele. Komisjon ei esita praegu hindamise tulemusi tabeli kujul, kuid tulevikus kavatseb ta integreerida tabeli parema õigusloome suunistesse ning kasutada seda seadusandlikele ettepanekutele lisatavate mõjuhindangute, hinnangute ning seletuskirjade osana. Need ettepanekud edastatakse iga seadusandliku menetluse alguses Euroopa Parlamendile, nõukogule, liikmesriikide parlamentidele ja (vajaduse korral) nõuandekomisjonidele.

Komisjon märgib, et nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu tunnistavad subsidiaarsuse tähtsust oma kodukorras ning et mõlemad on võtnud kohustuse võtta seadusandliku menetluse ajal arvesse komisjoni mõjuhindangut²³. Kogu hindamistabelist tulenev kasu ilmneb ainult siis, kui seda kasutavad oma otsuste tegemise protsessis kõik pooled. Euroopa Parlament ja nõukogu peavad nüüd otsustama, kas seadusandliku menetluse käigus tuleks subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega seotud küsimustele pöörata täiendavat, erilist ja süstemaatilist tähelepanu. Eelkõige kaasseadusandjad teevad komisjoni ettepanekutesse olulisi muudatusi, kuid nende muudatuste mõju ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega seotud probleeme hinnatakse harva. Komisjon kutsub kaasseadusandjaid üles rakendama tõhusamalt kohustust valmistada ette oma ulatuslike muudatuste mõju hindamist²⁴. Komisjon on ka seisukohal, et liikmesriikide parlamendid peaksid kasutama eespool nimetatud hindamistabelit, mida vajaduse korral kohandatakse vastavalt nende vajadustele. Komisjon usub, et see avaldab nende põhjendatud arvamustele suuremat mõju, kuid ei takista neil väljendada oma arvamustes muid, subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega mitte seotud muresid.

Komisjon on seisukohal, et paljudel juhtudel on võimalik võtta liikmesriikide ja piirkondlike parlamentide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohti kõigis liikmesriikides seadusandliku menetluse käigus paremini arvesse. Need haldustasandid on õigusaktide tegelikule rakendamisele kõige lähemal ning neil on palju kogemusi, mida teistega jagada. Kuigi seadusandliku menetluse ajal kohalike ja piirkondlike omavalitsuste esindajate kaasamise asjakohasuse üle otsustavad kaasseadusandjad, on komisjon seisukohal, et seadusandliku menetluse suurem läbipaistvus võimaldaks kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning üldsuse suuremat teadlikkust ja kaasamist. Komisjon toetab käimasolevaid jõupingutusi muuta seadusandlik menetlus läbipaistvamaks ja kättesaadavamaks, parandades selleks Eur-Lexi²⁵ ning võttes aluseks

²¹ Vt vahend nr 5 õigusliku aluse, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

²² Hindamistabel sisaldab küsimusi ja teemasid, mille abil juhendatakse subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitleva analüüsi teostamist. Komisjon kasutaks tabelit tasakaalustatult osana komisjoni parema õigusloome tegevuskavast, et teha analüüse, mis on konkreetse küsimusega proportsionaalsed.

²³ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkt 14; ELT L 123, 16. aprill 2016, lk 1–14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

²⁴ Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkt 15.

²⁵ Eur-Lex on veebisait, mis võimaldab lihtsat juurdepääsu ELi õigusele. Veebisait on kättesaadav 24 keeles ning hõlmab aluslepinguid, rahvusvahelisi lepinguid, ettevalmistavaid akte, seadusandlikke

institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe (nt ühine õigusloome andmebaas). Euroopa Kohtu hiljutise kohtupraktika²⁶ ja kolmepoolsete läbirääkimiste läbipaistvust käsitlevate ombudsmani järelduste alusel võetavad järeelmeetmed parandavad läbipaistvust ning aitavad huvitatud pooltel osaleda demokraatlikus otsustusprotsessis. Komisjon on valmis selles töös konstruktiivselt osalema.

Igal juhul teavitab komisjon ka edaspidi kaasseadusandjaid oma ettepanekute kohta muu hulgas kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele saadavast tagasisidest, et täita institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe raames võetud kohustust.

Komisjon kavatseb:

- inkorporeerida subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamise tabeli parema õigusloome suunistesse ning kasutada tabelit tulemuste esitamiseks mõjuhinnaangutes, hinnangutes ja seletuskirjades;
- kasutada tabelit suunistena suhtluses liikmesriikide parlamentidega;
- teha iga seadusandliku menetluse raames oma ettepanekute kohta kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele saadav tagasiside Euroopa Parlamendi ja nõukogu jaoks nähtavamaks.

4.2. Liikmesriikide parlamentidele tõhusama kontrolli teostamiseks suuremate õiguste andmine

Liikmesriikide parlamentidel on õigus tõstatada subsidiaarsusega seotud küsimusi kaheksa nädala jooksul pärast komisjoni ettepaneku saamist²⁷. Komisjon on kaheksanädalase tähtaja määramisel augustikuu juba välja jätnud. Komisjon on seisukohal, et jõulupühade ja uusaasta vaheline periood tuleks samuti välja jätta, kuid ta ei saa seda ühepoolset otsustada, kuna see mõjutab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu tööd. Komisjon kutsub kaasseadusandjaid sellega seoses oma arvamust avaldama, et tulla vastu liikmesriikide parlamentide soovile pragmaatiliselt viisil, mis ei mõjuta aluslepingu asjaomaseid sätteid.

Komisjon esitab oma iga-aastases subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse aruandes need seadusandlikud ettepanekud, mille suhtes on esitatud kõige rohkem põhjendatud arvamusi. Komisjon nõustub siiski rakkerühmaga, et liikmesriikide parlamentide seisukohad tuleb nähtavamaks teha. Kui suur hulk liikmesriikide parlamente on tõstatanud sarnaseid küsimusi, kavatseb komisjon ette valmistada koondvastuse ka juhul, kui „kollase kaardi“ künnist ei ole ületatud. Otse komisjonile saadetud piirkondlike parlamentide seadusandlike volitustega arvamusi võidakse samuti arvestada, ilma et see mõjutaks liikmesriikide parlamentide esmast ülesannet subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismi kohaldamisel. Koondvastuses esitatakse komisjoni

menetlusi, kohtupraktikat, parlamendi küsimusi ja muud liiki dokumente; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15 *De Capitani vs. Euroopa Parlament*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁷ Aluslepingute protokoll nr 2; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

seisukoht tõstatatud küsimuste kohta ning see edastatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule võimalikult kiiresti, võttes arvesse soovi seadusandlikku menetlust mitte aeglustada.

Komisjon kutsub liikmesriikide parlamente üles konsulteerima piirkondlike parlamentidega ning tegema ELiga seotud küsimustes koostööd. See võib aidata pöörata rohkem tähelepanu piirkondlike parlamentide muredele ning parandada subsidiaarsusega seotud küsimuste hindamist, kuid komisjon tunnistab, et selline koostöö jääb täielikult asjaomaste parlamentide pädevusse.

Komisjon kavatseb:

- jätkuvalt mitte arvestada augustikuud 8-nädalase perioodi hulka, mille jooksul saavad liikmesriikide parlamendid esitada põhjendatud arvamusi;
- uurida koos Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, kas jõulude/uusaasta periood tuleks samuti välja jätta, nagu seda on korduvalt taotlenud liikmesriikide parlamendid;
- pöörata rohkem tähelepanu liikmesriikide parlamentide põhjendatud arvamustes esitatud seisukohtadele, esitades selleks vajaduse korral koondvastuseid, ning kuulates nende muresid ja võttes arvesse ettepanekuid, mille kohta on iga-aastases subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse aruandes kõige rohkem märkusi tehtud.

4.3. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste aktiivsem kaasamine

Praegune komisjon on lisaks sotsiaal-majanduslike partnerite ennetavale kaasamisele sotsiaal- ja regionaalpoliitika valdkonna õigusaktide koostamisel ja rakendamisel avanud oma poliitikakujundamise protsessi välistele osalejatele. Komisjon konsulteerib juba praegu aktiivselt sotsiaalpartneritega, sealhulgas aluslepingutel põhineva kaheetapilise sotsiaalpoliitikaalase konsultatsiooni raames. Iga uue algatuse käivitamisel avaldatakse tegevuskavad, milles selgitatakse, mida komisjon teha kavatseb. Nende raames küsitakse tagasisidet ning võimaldatakse kõigil huvitatud isikutel valmistuda järgnevatiks konsultatsioonideks. Iga olulise algatusega kaasnevad avalikud konsultatsioonid ning küsimustikud tõlgitakse iga-aastase tööprogrammi jaoks kõigisse ametlikesse keeltesse. Delegeeritud aktide ja rakendusaktide eelnõud avaldatakse veebis juba enne neile lõpliku kuju andmist. Komisjon edastab kaasseadusandjatele ka oma ettepanekute kohta seadusandliku menetluse alguses kõigilt sidusrühmadelt (sealhulgas kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused) saadud tagasiside²⁸.

Vaatamata nendele sammudele jääb kohalike ja piirkondlike omavalitsuste hääli poliitikakujundamise algetappides sageli nõrgaks. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ning piirkondlikud kogud on teistest sidusrühmadest erinevad, kuna nad on liidu õiguse rakendamisel esirinnas. Seetõttu peavad kõik tegema suuri jõupingutusi, et tagada oma kogemuste ja seisukohtade ulatuslikum kaasamine poliitikakujundamise protsessi. Käimasoleva parema õigusloomet käsitleva kokkuvõtte koostamise raames uurib komisjon, kuidas vaadata läbi oma küsimustikud selliselt, et oleks võimalik eraldada ruumi kohalike ja piirkondlike omavalitsuste mureküsimustele. Komisjon parandab ka kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohtade kaasamist mõjuhindangutesse, hinnangutesse ja seletuskirjadesse. Komisjon kutsub omalt poolt

²⁸ Tulenevalt institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktist 33.

kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi üles liituma komisjoni veebiportaaliga,²⁹ mille kaudu saavad kõik huvitatud isikud poliitikakujundamises osaleda. Komisjon teavitab olulistest algatustest ka sotsiaalmeedias, kuid kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi esindavad organisatsioonid peaksid kaaluma, kuidas edendada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamist.

Komisjon kavatseb:

- muuta parema õigusloome suuniseid, rõhutamaks kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohtade ja kogemuste kaasamise tähtsust;
- läbi vaadata avaliku konsultatsiooni küsimustikud, et lisada sinna kohalike ja piirkondlike omavalitsuste, sealhulgas piirkondlike kogude jaoks olulised küsimused.

4.4. Asjaomaste mõjude hindamise ja esitlemise tõhustamine

Liidu õigusaktidel võib olla eriti oluline mõju kohalikul ja piirkondlikul tasandil ning avaliku sektori asutuste jaoks. Komisjon on välja töötanud territoriaalse mõju hindamise³⁰ meetodid, mida on alates 2016. aastast katsetatud mitme seadusandliku ettepaneku puhul. Komisjoni eesmärk on hinnata neid mõjusid, kui need mõjutavad otsustusprotsessi ning nende hindamine on proportsionaalne (näiteks kui piirkondade vahel on suured erinevused). Komisjon kavatseb suurendada selle küsimuse olulisust personalile mõeldud suunistes ning nagu eespool märgitud, esitab komisjon oma mõjuhindangutes, hinnangutes ja seletuskirjades subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitlevad hinnangud edaspidi selgemalt. Siiski ei ole alati ilmne, et sellise mõju tekkimine on tõenäoline või et eksisteerivad töötlemata andmed, mis võimaldavad korraldada üksikasjalikumalt hindamist. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste aktiivsem konsultatsiooniprotsessi kaasamine on territoriaalse mõju hindamise kvaliteedi parandamisel väga oluline.

Komisjon kavatseb:

- muuta parema õigusloome suuniseid, rõhutamaks territoriaalse mõju jälgimise ja hindamise tähtsust;
- esitada oma mõjuhindangutes, hinnangutes ja seletuskirjades selgemalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamise tulemusi ning teavet selle kohta, keda see mõjutab (ja kuidas).

4.5. Kehtivate õigusaktide hindamine subsidiaarsuse seisukohast

Komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) eesmärk on tagada liidu õigusaktide eesmärgipärasus ning neid võimaluse korral lihtsustada, kahjustamata seejuures kavandatud eesmärkide saavutamist³¹. REFITi platvorm aitab komisjonil neid eesmarke täita. Komisjon koostab kehtivate õigusaktide hindamise

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_et

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

³¹ COM(2017) 651 final; Paremad lahendused parema õigusloome tegevuskava paremaks täitmiseks: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

viieaastase jooksva kava; hinnata tuleks asjakohasust, majanduslikku tõhusust, lihtsustamise võimalusi ning õigusaktiga kaasnevat ELi lisaväärtust. Kõige olulisemad hinnangud on lisatud ka komisjoni iga-aastasele tööprogrammile.

Platvorm jätkab tööd kuni ametisoleva komisjoni volituste lõppemiseni. Arvestame platvormi liikmete seisukohtadega ning hindame hoolikalt parema õigusloome kohta korraldatud sidusrühmade konsulteerimise tulemusi. Usume, et on olemas piisavalt tõendeid platvormi ümberkujundamiseks, et rakkerühma tõstatatud küsimusi saaks käsitleda sihipärasemalt. Näiteks tuleks laiendada platvormi fookust, et käsitleda lisaks lihtsustamisele ka subsidiaarsust, proportsionaalsust, õigusnormide põhjalikkust³² ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli ELi õiguse rakendamisel. Meie arvates tuleks muuta ka platvormi koosseisu ning kaasata rohkem kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi, asendades nendega näiteks liikmesriikide eksperte. Samuti võiks kaaluda tihedamate sidemete loomist Regioonide Komitee tegevuse ja võrgustikega. Uue platvormi loomine jääb aga siiski järgmise komisjoni otsustada. Samal ajal toetab komisjon Regioonide Komitee kavatsust luua piirkondlike kontaktpunktide võrgustik, mille kaudu suunata kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt saadavat teavet poliitikakujundamise protsessi, ning ootab huviga 20 piirkonda hõlmava katseprojekti tulemusi.

Rakkerühm väljendas muret delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide kasutamise üle juhtudel, kui Euroopa Parlament ja nõukogu volitavad komisjoni võtma ELi õiguse rakendamiseks õigeaegselt vastu konkreetseid õigusnormid. Kuigi liikmesriikide parlamendid ei pea neid õigusakte aluslepingute protokolli nr 2 alusel läbi vaatama, on komisjon märkimisväärselt parandanud delegeeritud aktide ja rakendusaktide läbipaistvust³³. Õigusakti eelnõu tekst avaldatakse veebis neli nädalat enne selle lõplikku kinnitamist. Kõigil huvitatud isikutel on võimalus komisjoniga iga õigusakti eelnõu osas sisulisi arutelusid pidada. Kehtivaid õigusakte hinnates tagab komisjon, et tulevikus pööratakse seotud delegeeritud aktidele ja rakendusaktidele REFITi programmi raames rohkem tähelepanu.

Komisjon kavatseb:

- kehtivate õigusaktide hindamisel tagada, et senisest enam pööratakse tähelepanu subsidiaarsusele, proportsionaalsusele, seadusandluse põhjalikkusele ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rollile;
- muuta REFITi platvormi fookust ja sisu, et platvorm ümber kujundada ning käsitleda neid küsimusi parema õigusloome kohta kokkuvõtte tegemisel;
- tagada, et asjaomaseid delegeeritud akte ja rakendusakte käsitletakse hindamise käigus süstemaatiliselt.

³² Õigusnormide puhul seondub põhjalikkus seadusandja kokkulepitud üksikasjalike tehniliste ettekirjutustega eesmärkide saavutamise viiside kohta, mis võib mõjutada seda, millises ulatuses on riigiasutustel, piirkondlikel ja kohalikel omavalitsustel õigusaktide rakendamisel kaalutusõigus (vt rakkerühma 15. märtsi 2018. aasta koosolekul tutvustatud professor Dougani dokument): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

³³ Delegeeritud õigusaktide register: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Õigusloomele kaasaaitamise veebisait: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_et

5. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD: BREGENZI KONVERENTS

Ametisolev komisjon on esitanud poliitilisi algatusi käsitleva sihikindla ja prioriteete sisaldava programmi. Komisjon on võtnud olulistes küsimustes vajaduse korral meetmeid. Komisjon nõustub rakkerühma olulise järeldusega, et liit annab lisaväärtust *kõigis* valdkondades, kus ta tegutseb. Millalgi peavad institutsioonid ja liikmesriigid tunnistama, et praegu meie käsutuses olevatest vahenditest ei piisa üha suurenevate probleemide lahendamiseks. Seetõttu nõustub komisjon rakkerühmaga, et tegevused tuleb tähtsuse järjekorda seada ning vahendeid tuleb hakata tõhusamalt kasutama. Üheks aspektiks on järgmise mitmeaastase finantsraamistikuga seotud komisjoni ettepanekute varajane vastuvõtmine, mis on vajalik, et anda liidu käsutusse vajalikud vahendid.

Rakkerühm pakkus välja ka uue töömeetodi, mis tugineb aktiivsel subsidiaarsusel ning kõigi sidusrühmade ja kõigi valitsustasandite dünaamilisemal kaasamisel kogu poliitikatsükli vältel. See kujutaks endast olulist muudatust Euroopa Liidu poliitilises protsessis, millega kaasneb vastuvõetavate õigusaktide parem kvaliteet ja legitiimsus. Komisjon esitles muudatusi, mida ta kavatseb rakkerühma järelduste tulemusel teha, ning kutsub nüüd Euroopa Parlamenti, Euroopa Ülemkogu, nõukogu, liikmesriikide parlamente ja valitsusi ning kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi kaaluma oma edasisi samme.

Eesistujariik Austria võõrustab 15.–16. novembril Bregenzis konverentsi „*Subsidiarity as a building principle of the European Union*“ (Subsidiaarsus kui Euroopa Liidu aluspõhimõte). See konverents annab võimaluse pidada sisulist dialoogi subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamise üle ELi poliitika kujundamises³⁴. See annaks ka väärtuslikku materjali järgmisel aastal Sibius toimuvale juhtide tippkohtumise jaoks.

Bregenzi konverentsi teemad

- Kõik asjaomased institutsioonid ja asutused peaksid selgitama, kas nad hakkavad komisjoni ettepanekute subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse mõõtme uurimiseks kasutama nende vajadustele kohandatud ühist hindamistabelit.
- Kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi esindav Regioonide Komitee peaks kaaluma, kuidas suurendada oma liikmete hulgas teadlikkust erinevatest võimalustest osaleda otseselt ELi poliitika kujundamises. Muud kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi esindavad organisatsioonid võiksid samuti oma teadlikkuse suurendamise meetmeid tõhustada.
- Regioonide Komitee peaks rajama piirkondlikud kontaktpunktid, mille kaudu suunata kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kogemusi tõhusamalt ELi poliitika kujundamise protsessi.
- Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid analüüsima tehtavate ulatuslike muudatuste mõju ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse mõõdet.
- Nagu liikmesriikide parlamendid on seda korduvalt taotlenud, peaksid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku leppima, et jõulude ja uusaasta perioodi ei arvestata 8-nädalase ajavahemiku sisse, mil liikmesriikide parlamendid võivad põhjendatud arvamusi esitada.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

- Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid võtma ombudsmani soovitude ja hiljutise kohtupraktika alusel järelmeetmeid, et parandada oma menetluste läbipaistvust, ning kaaluma kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamist seadusandlikku menetlusse.
- Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid tõhustama koostööd komisjoniga, et luua seadusandliku menetluse jälgitavuse parandamiseks institutsioonidevaheline ühine andmebaas.
- Liikmesriikide asutused peaksid uurima, kuidas kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi seadusandlikku menetlusse tõhusamalt kaasata.

Peagi toimuvate Euroopa Parlamendi valimiste ning järgmise komisjoni ametisse nimetamise järel vahetavad Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon arvamusi ning lepivad kokku poliitilistes eesmärkides ja prioriteetides³⁵. Komisjon ootab huviga võimalust arutleda selle mõttevahetuse üksikasjade üle, mis toimuks paremat õigusloomet käsitleva kolme institutsiooni vahelise kokkuleppe raames.

³⁵ Algatatud komisjoni poolt tulenevalt institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktist 5.