



Brüssel, 15.4.2019
COM(2019) 178 final

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

Parem õigusloome: kokkuvõtete tegemine ja pingutuste jätkamine

{SWD(2019) 156 final}

1. SISSEJUHATUS

Jean-Claude Junckeri juhitava komisjoni eesmärk oli teha teistsuguseid asju ja teha neid teisiti¹. Keskendudes kindlalt kümnele poliitilisele prioriteedile, oleme saavutanud konkreetseid tulemusi küsimustes, mis on Euroopa kodanike jaoks kõige olulisemad. Üheks neist prioriteetidest olid demokraatlikud muutused ning möödunud ametiaja jooksul oleme seadnud parema õigusloome põhimõtted meie poliitikakujundamise protsessi keskmesse, sest avataval ja kaasavamal tõenditepõhisel poliitikakujundamisel on tähtis roll ELi tegevuse legitiimsuse suurendamisel. Oleme muutnud oma sisemisi töömeetodeid ja planeerimisprotsesse, et viia parem õigusloome planeerimise ja programmitöö tsükli kõigisse etappidesse ning esitada igal aastal lihtsustatud tööprogramm.

Parema õigusloome põhimõtete juurutamise algpõhjuseks oli soov parandada Euroopa valitsemistava² ja kinnistada kestlik areng liidu poliitikakujundamisse³, vaadeldes korraga nii majanduslikku, sotsiaalset kui ka keskkonnamõju. Parema õigusloome tähendab poliitikakujundamise iga aspekti professionaalsemaks muutmist ja selle kohandamist tänase maailmaga. See ei ole hämar bürokraatlik menetlus. Parema õigusloome tähendab õigusaktide koostamist, kui see on vajalik selliste ühiste eesmärkide saavutamiseks, mida on võimalik saavutada üksnes Euroopa tasandil võetavate ühiste meetmetega. See ei kanna varjatult dereguleerimise eesmärki. Samuti tähendab parema õigusloome tulemuste saavutamiseks ka alternatiivsete viiside kaalumist, sest õigusaktid ei tohiks kunagi olla omaette eesmärk. ELi tasandi meetmed peaksid alati andma lisaväärtust võrreldes sellega, mida saab teha riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil.

Seega on see komisjon olnud ambitsioonikas seal, kus see oli vajalik, ja tagasihoidlik alati, kui see oli võimalik. Meie eesmärk oli saavutada paremaid tulemusi inimeste ja ettevõtete jaoks. Me proovisime suurendada usaldust liidu institutsioonide vastu. Samuti püüdsime saavutada kodanike ja sidusrühmade aktiivset osalust, et määrata kindlaks, mida liit teeb, peaks tegema, peaks teisiti tegema või ei peaks enam tegema. Olles loonud raamistiku läbipaistvuse, vastutuse ja tõenduspõhise otsustamise jaoks, on komisjon näidanud kindlat tahet parandada õigusloomet ja rakendada peamisi meetmeid, mis kuulutati välja mais 2015⁴, ning tänu sellele on meil õnnestunud teha tõelisi edusamme nende eesmärkide saavutamiseks.

Tekstikast 1. Parema õigusloome peamised meetmed, mis kuulutati välja mais 2015

- Sidusrühmade suurem osalemine tänu i) tagasiside andmise võimalustele kogu poliitikatsükli jooksul, sealhulgas delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide eelnõude koostamisel; ii) 12nädalasele avalikule konsulteerimisele kõigi uute ettepanekute ja hindamiste puhul; ja iii) uuele ühisele veebiportaalile, kus kõik sidusrühmad saavad teavet uute algatuste kohta ja oma seisukohti väljendada.
- Integreeritud suunised komisjoni töötajatele selle kohta, kuidas paremat õigusloomet kogu poliitikatsükli vältel rakendada, ja mitmesugused vahendid selle tegemiseks.
- Uuendatud kohustus kehtivaid õigusakte enne muudatuste tegemist hinnata („kõigepealt hinda“).
- Sõltumatu õiguskontrollikomitee, mis hindab kõigi mõjuhindangute ja oluliste hinnangute

¹ COM(2014) 910 final: Komisjoni 2015. aasta tööprogramm „Uus algus“.

² KOM(2001) 428: Valge raamat – Euroopa avalik haldus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ KOM(2002) 276: Teatis mõju hindamise kohta: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

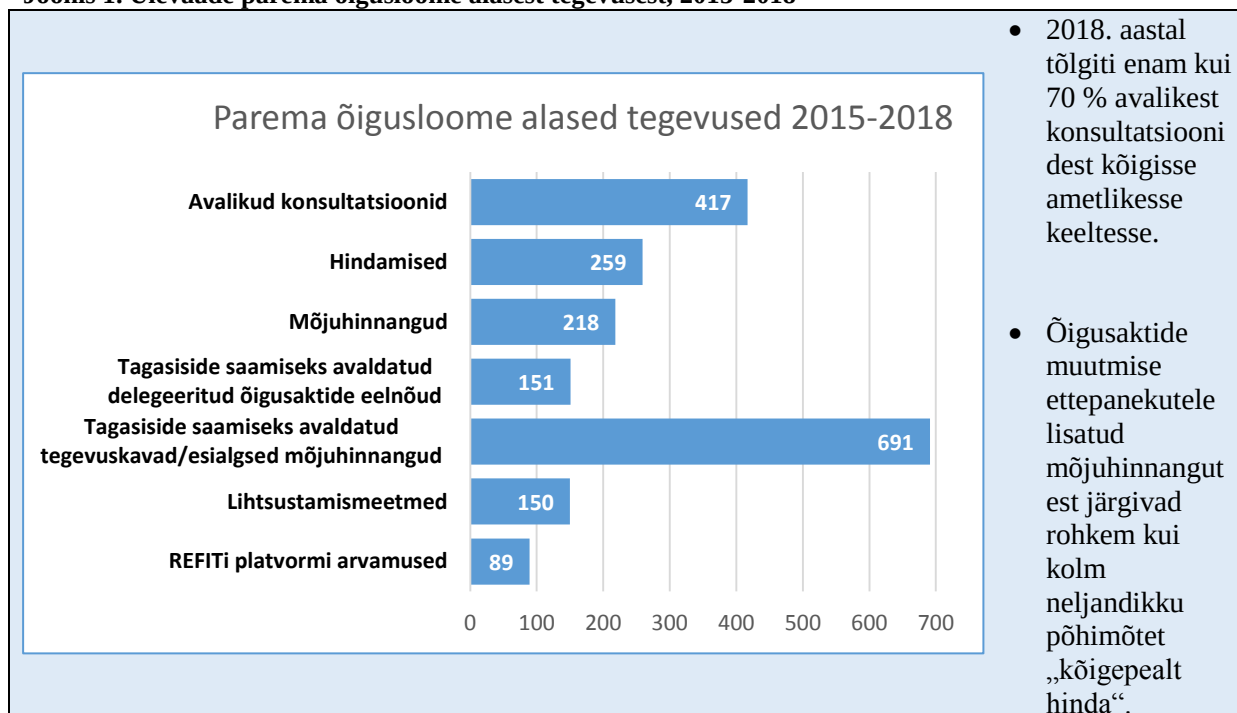
⁴ COM(2015) 215 final: Parema õigusloome paremate tulemuste saavutamiseks – ELi tegevuskava: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

kvaliteeti, koosneb seitsmest täistööajaga liikmest, kes ei osale poliitikakujundamise protsessis, sealhulgas kolm liiget väljastpoolt ELi institutsioone.

- Uus kohustus⁵ kontrollida kehtivate õigusaktide läbivaatamisel süstemaatiliselt lihtsustamise ja tõhustamise võimalusi, ilma et see kahjustaks õigusakti eesmärki.
- REFITi platvorm, et pakkuda komisjonile eespool nimetatud ülesannete täitmisel alt üles suunatud toetust. ning
- Ettepanek, mille alusel lepidi 13. aprillil 2016 kokku uues institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel⁶.

Me oleme esitanud teatised, milles kirjeldatakse viimastel aastatel saavutatud tulemusi⁷, ja alates 2017. aastast igal aastal koormuse vähendamise aruande⁸.

Joonis 1. Ülevaade parema õigusloome alasest tegevusest, 2015-2018



Nüüd on saabunud aeg hinnata, kuidas erinevad parema õigusloome vahendid ja protsessid töötavad. Eesmärk on kindlaks teha, mis toimib hästi, mis on problemaatiline ja millised on peamised saadud kogemused. Üldiselt on sõnum positiivne: parem õigusloome on poliitika kujundamist parandanud ning see peaks jääma meie töömeetodite keskmesse ka edaspidi. Kuid arenguruumi veel on ja me oleme kindlaks teinud valdkonnad, mida tuleks käsitleda laiemas arutelus olukorra edasise parandamise üle. Selleks on vaja kõigi poliitiliste lahenduste kavandamisel ja rakendamisel osalejate suuremaid ühiseid jõupingutusi.

⁵ Kohustus teha seda iga kehtiva õigusakti läbivaatamisel võeti komisjoni 2017. aasta tööprogrammis pärast olemasoleva REFITi programmi esialgsel konsolideerimisel 2015. aasta maikuu paketi.

⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=ET)

⁷ COM(2017) 651 final: Paremad lahendused parema õigusloome tegevuskava paremaks täitmiseks; COM(2016) 615 final. Paremad tulemused – tugevam liit. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_et

Käesoleva kokkuvõtte tegemisel tutvusime kirjandusega, konsulteerisime avalikkusega ning küsisime teiste institutsioonide ja asutuste arvamust ning nende komisjoni talituste seisukohti, kes kasutavad parema õigusloome põhimõtteid oma igapäevatoos. Samuti võeti arvesse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ (edaspidi „rakkerühm“) järeltusi⁹ ja kohustusi, mis komisjon seoses nende järeltustega võttis¹⁰.

Me soovime tunnustada sidusrühmade panust kokkuvõtte tegemisse, see pakkus rikkalikku tagasisidet selle kohta, kuidas parem õigusloome praegu töötab. Hindamise üksikasjalikud tulemused on esitatud lisatud talituste töödokumendis¹¹. Käesolevas teatises tuuakse kõigepealt välja üldised õppetunnid ja seejärel käsitletakse mõningaid konkreetseid parema õigusloome valdkondi, kus saaks veel rohkem ära teha.

2. ÜLDISED ÕPPETUNNID

Üldiselt ollakse seisukohal, et mitmes valdkonnas on võrreldes 2015. aastaga edu saavutatud. Samuti soovitakse üldiselt, et parem õigusloome oleks jätkuvalt komisjoni töö lahutamatu osa ja et komisjon pingutaks järjekindlalt edasiste paranduste tegemise nimel.

Sõltumata oma individuaalsetest mureküsimustest jagavad seda seisukohta üldiselt kõik sidusrühmad. See erineb varasemast olukorrast, kui seisukohad olid palju vastandlikumad, ja peegeldab komisjoni parema õigusloome süsteemi terviklikku ja tasakaalustatud olemust. Küsitatud komisjoni töötajad leidsid, et mitmesugused parema õigusloome vahendid ja põhimõtted on õiged, pakkudes samas palju kasulikke soovitusi, mida võetakse arvesse meie aruteludes selle üle, kuidas edaspidi parema õigusloome vahendeid ja nende kasutamist parandada. Kirjanduse ülevaade¹² on näidanud ka seda, et ekspertide kogukond kiidab heaks komisjoni kindlama tahte tugineda poliitika kujundamisel tõenditele, parema õigusloome suunistes ja töövahendis esitatud juhised, põhimõtte „kõigepealt hinda“ ja märkimisväärselt suurenenud võimalused osaleda ELi poliitikakujundamises. 2018. aasta OECD liikmesriikide parema õigusloome süsteemide võrdlev hindamine¹³ näitas samuti, et komisjoni 2015. aasta reformid on olukorda oluliselt parandanud. Üldiselt kuulub komisjoni õiguspoliitika nüüd väga heade tulemustega OECD riikide hulka¹⁴.

Kokkuvõttest selgub, et paremat õigusloomet hinnatakse ja nõutakse selle jätkuvat kohaldamist ja täiustamist. *Parema õigusloome rakendamise põhjendused kehtivad praegu tegelikult veelgi rohkem kui varem.* Faktidejärgses maailmas, kus väärinfo, sotsiaalmeedia

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_et

¹⁰ COM(2018) 703: Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises

¹¹ SWD(2019) 156

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

¹⁴ Võrreldes varasema OECD hinnanguga (enne 2015. aasta maikuu parema õigusloome paketti) on komisjon nüüd OECD pingereas sidusrühmade kaasamises esimesel kohal, on viimistlenud ja täiustanud oma mõju hindamise poliitikat, mille poolest on ta nüüd kolmandal kohal, ning parandanud oma positsiooni õigusnormide hindamise valdkonnas, kus ta on nüüd neljandal kohal. Ükski liikmesriik ega assotsieerunud riik pole saanud neis kolmes valdkonnas paremat tulemust.

kajakambrid ja sulaselge propaganda õhnestavad demokraatlikku arutelu ja teaduslikku autoriteeti, ei ole tõenditel põhinev poliitikakujundamine mitte ainult möödunud aegade prioriteet ega tänapäeva tavapärane praktika. See on jätkuvalt määrava tähtsusega ka tulevikus.

Parema õigusloome vahendeid kasutatakse pidevalt muutuvast maailmas, kus poliitilised probleemid ja prioriteedid pidevalt arenevad. Kliimaeesmärkide ja ÜRO kestliku arengu eesmärkide saavutamine on pakilisem kui kunagi varem. Samal ajal toimuvad tehnoloogilised uuendused üha kiirema tempoga. Aina keerulisemaks muutuvast maailmas on üha olulisem mõista õigusaktide valdkonnaülest mõju ja teha kindlaks sünergiavõimalused, et välja töötada ja rakendada asjakohaseid poliitilisi lahendusi kogu poliitikatsükli vältel, alates hindamisest kuni rakendamiseni. Näiteks on oluline kehtestada õigusnormid, mis ühtaegu nii soodustaksid innovatsiooni kui ka kasutaksid seda ära, et tuua kasu keskkonnale, majandusele ja ELi kodanikele. Samuti tuleb edasi arendada meie õigusaktide digitaalset mõõdet. Need on suundumused, mis muudavad seda, kuidas me kujundame poliitikat ja toetame oma ettepanekuid hindamistest ja mõjuhindangutest saadud tõenditega.

Parema õigusloome põhimõtted peaksid olema iga avaliku sektori asutuse institutsioonilise kultuuri lahutamatu osa, kui tal on sellised ülesanded nagu Euroopa Komisjonil. Kokkuvõtte tulemused, eelkõige töötajate küsitlused näitavad selgelt, et selline *kultuuri muutus on komisjonis viimastel aastatel toimunud. See muutus ei ole aga veel pöördumatu.* Selle viimase etapi kindlustamiseks peab Euroopa Komisjon veel mõnda aega jätkama nii asutusesiselt kui ka -väliselt parema õigusloome tähtsuse rõhutamist.

Parema õigusloome vahendid ja menetlused peaksid toetama poliitiliste otsuste tegemist, mitte seda asendama. Nende peamine ülesanne on luua võimalikult hea lähtealus õigeaegsete ja põhjendatud poliitiliste otsuste tegemiseks. Selle saavutamine praktikas võib mõnikord osutuda keeruliseks, sest pidevalt kerkivad esile uued ja pakilised poliitilised vajadused ning parema õigusloome menetlused võtavad kaua aega. Seega on praktikas olnud vajalik vahetevahel parema õigusloome menetlusi kohandada ja nendest erandeid teha ning tõenäoliselt on nii ka tulevikus. Komisjon on püüdnud võimalikult vähe kõrvale kalduda üldistest normidest, mis käsitlevad vajadust hindamise, avaliku konsultatsiooni ja mõjuhindangu järele. Samuti on ta püüdnud erandeid välismaailmale selgelt ja läbipaistvalt põhjendada ning teha kõik endast oleneva, et järgida parema õigusloome põhimõtteid võimaluste piires igas olukorras. Kokkuvõtte näitab, et üldiselt on see nii olnud, kuid mitte alati. Oluline on pöörata võimaluste piires suuremat tähelepanu algatuste parema õigusloome aspektide kavandamisele ja paremale tutvustamisele.

Parem õigusloome toob kaasa kulusid. See nõuab investeringuid rahalistesse ja inimressurssidesse ning pikendab algatuse ettevalmistamiseks vajalikku aega, võttes arvesse poliitikaprotsessi vormilisi nõudeid. Seda investeringut õigustab sellega kaasnev kasu, muuhulgas asjaolu, et see aitab seadusandjatel teha komisjoni ettepanekute kohta kiiremaid ja paremini informeeritud otsuseid. Kulud peavad siiski jääma proportsionaalseks. Kokkuvõtte tulemused osutavad viisidele, kuidas parema õigusloome protsesse saaks tõhustada, ilma et see kahjustaks nende eesmarke. Me peame paremini teadvustama, jagama ja kasutama kogu komisjoni ja õiguskontrollikomitee töötajate kogemusi ja teadmisi.

Ning lõpetuseks kinnitas kokkuvõtte taas, et edu saavutamiseks peab parem õigusloome olema ühine jõupingutus. Komisjoni kasutatavate vahendite ja menetluste optimeerimisega sõltub edasine areng üha enam muudatustest, millele komisjon saab kaasa aidata, kuid mida ta ei suuda üksi läbi viia. Näiteks näitas kokkuvõtte selgelt, et hindamise kvaliteet sõltub kaasseadusandjate ja liikmesriikide ühisest arusaamisest, millal on kõige parem õigusnorme hinnata, milliseid näitajaid ja raamistikke kasutada tulemuslikkuse mõõtmiseks ning kuidas vajalikku seireteavet tõhusalt koguda. Mõjuhindangu kasulikkus ja asjakohasus sõltuvad ka sellest, kas lisaks hinnatakse oluliste muudatuste mõju komisjoni ettepanekutele, nagu

kaasseadusandjad on lubanud teha, kui see on asjakohane ja vajalik¹⁵. Kas komisjoni ettepanekute lihtsustamispuüded toovad kasu, sõltub sellest, kas kaasseadusandjad säilitavad vastavad sätted, ja liikmesriikide valikutest õigusaktide rakendamisel. Avalike konsultatsioonide ulatus sõltub teiste institutsioonide ning riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi valitsusasutuste proaktiivsest osalemisest. Kõigis neis valdkondades on vaja teha täiendavaid ühiseid jõupingutusi.

3. KONKREETSED TEEMAD JA TÄHELEPANEKUD TULEVIKUS

3.1. Poliitikakujundamise avamine

Praeguse komisjoni peamine eesmärk on olnud edendada eurooplaste ja kodanikuühiskonna osalemist meie poliitika kujundamises. Oleme teinud suuri investeeringuid, et selleks vahendeid pakkuda, luues sidusrühmadele võimalusi anda oma panus poliitikatsükli vältel. Me kehtestasime avaliku konsulteerimise nõude kõigi mõjuhinnangute ja hindamiste puhul ning suurendasime märkimisväärselt kõigisse ELi keeltesse tõlgitud avalike konsultatsioonide arvu. Uus portaal „*Avaldage arvamust!*“¹⁶ on nüüd ühtne veebipõhine kontaktpunkt huvitatud isikutele, et saada teavet komisjoni poliitika kujundamise meetmete kohta ja esitada omalt poolt kommentaare, seisukohti ja muud teavet.

Tundub, et need meetmed on sidusrühmade osalust suurendanud. Portaali külastuste arv on praegu üle 800 000 aastas. Avalike konsultatsioonide vastuste keskmine arv ja tagasiside hulk on väga erinev, kuid üldine suundumus näitab kasvu. Pärast 1. jaanuarit 2015 on mõned konsultatsioonid tekitanud väga suurt avalikku huvi¹⁷.

Tekstikast 2. Tagasisidemehhanism delegeeritud õigusaktide kohta: näide

Taastuenergia direktiivis (EL) 2018/2001 tugevdatakse mitmesuguste sätetega bioenergiaga seotud säästlikkuskriteeriume, sealhulgas mõju, mida biokütuste tootmine võib avaldada maakasutuse kaudse muutuse tõttu. Komisjonile anti õigus võtta vastu delegeeritud õigusakt, milles sätestatakse konkreetsed kriteeriumid, et määratleda biokütused, mille puhul on suur või väike oht, et see võib põhjustada maakasutuse kaudset muutust. Pärast mitmeid kohtumisi sidusrühmade, ekspertide ja kolmandate riikidega koostati delegeeritud õigusakti eelnõu, mis avaldati tagasiside saamiseks neljaks nädalaks. Pärast seda põhjalikku konsultatsiooniprotsessi ja saadud rohket tagasisidet otsustas komisjon muuta delegeeritud õigusaktis mitmeid olulisi parameetreid¹⁸. See puudutas peamiselt maakasutuse kaudse muutuse väikese riskiga biokütuste, vedelate biokütuste ja biomasskütuste sertifitseerimise kriteeriume, et kõrvaldada võimalikud lüngad ja vältida nende sätete kuritarvitamist.

¹⁵ Vt Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkt 15.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_et

¹⁷ Näiteks tõi 2018. aasta konsultatsioon [suveaja korra](#) kohta ELis 4,6 miljonit vastust; 2016. aasta konsultatsioon [loodust käsitlevate õigusaktide](#) üle tõi 550 000 vastust ning [ühist põllumajanduspoliitikat](#) käsitleva konsultatsiooni käigus 2017. aastal saadi üle 300 000 vastuse.

¹⁸ C(2019) 2055 final, komisjoni 13. märtsi 2019. aasta delegeeritud määrus, millega täiendatakse direktiivi (EL) 2018/2001 selliste maakasutuse kaudse muutuse suure riskiga lähteainete kindlaksmääramise osas, mille tootmise ala on märkimisväärselt laienenud suure süsinikuvaruga maale, ning maakasutuse kaudse muutuse väikese riskiga biokütuste, vedelate biokütuste ja biomasskütuste sertifitseerimise osas

OECD võrdlevas hindamises oli komisjoni sidusrühmade kaasamise süsteem 2018. aastal esimesel kohal¹⁹. Vastustes komisjoni avalikule konsultatsioonile toodi konsulteerimine ja läbipaistvus välja kui kaks valdkonda, kus 2015. aastast saadik on tehtud kõige rohkem edusamme. Samal ajal olid läbipaistvus ja konsulteerimine ka kaks valdkonda, mille kohta märgiti kõige rohkem, et neid tuleks veel parandada. Laialt on levinud arusaam, et süsteem on edasi arenenud, kuid selle potentsiaali ei suudeta täielikult ära kasutada.

Avalik konsultatsioon näitas, et teadmised komisjoni poliitikakujundamises osalemise võimaluste kohta on veel suhteliselt halvad. Samuti nõutakse suuremat läbipaistvust selle kohta, kuidas komisjon annab aru oma avalike konsultatsioonide ja tagasisidetootluste tulemuste kohta ja kuidas neid kasutatakse, seda üleskutset toetab ka kirjanduse ülevaade. Rakkerühm rõhutas ka ülesannet koguda kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohti kogu liidus. Regioonide Komitee on loonud katseprojektina piirkondlike keskuste võrgustiku ELi poliitika rakendamise läbivaatamiseks (RegHub), et hinnata ELi õigusaktide rakendamist praktikas²⁰.

Komisjon tihendab koostööd Regioonide Komiteega, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega, komisjoni esindustega liikmesriikides, riigiasutuste ja muude esindusühingutega, et suurendada üldsuse teadlikkust võimalustest anda oma panus komisjoni poliitikakujundamisse. Eelkõige otsime võimalusi julgustada rohkem inimesi tellima komisjoni veebiportaali „*Avaldage arvamust!*“ e-posti teavitusi, et saada teavet nende jaoks oluliste algatuste ja konsultatsioonide kohta.

Samuti tunnistame, et konsultatsioonid on sidusrühmade jaoks ressursimahukas tegevus. Mida kvaliteetsemad on konsultatsiooniküsimustikud ja mida paremini me selgitame, kuidas tulemusi arvesse võetakse, seda selgemalt näevad sidusrühmad oma panuse väärtust ja soovivad uuesti osaleda. See muudab nende vastused sisukamaks, mis omakorda õigustab veel enam komisjoni investeringuid kvaliteetsesse konsulteerimistegevusse.

Komisjoni üldsusega konsulteerimise viise aitaksid kõige paremini veelgi parandada hoolikamalt ettevalmistatud konsultatsioonistrateegiad²¹, milles kasutatakse mitmesuguseid konsulteerimisvahendeid, sidusrühmade suurem teadlikkus osalemisvõimalustest, lisaks paremad konsulteerimisdokumendid ja põhjalikumad vastused sidusrühmade esitatud seisukohtadele. Peaksime mõtlema selle üle, kuidas tõhustada ja jälgida avalike konsultatsioonide ja aruandluse kvaliteeti. Et konsulteerimisnõuded jääksid oma eesmärkidega proportsionaalseks, võib tekkida vajadus uuesti kaaluda, kas kõik kehtivad nõuded kannavad endas lisaväärtust.

3.2. Paremad vahendid parema poliitika jaoks

Mõjuhindangud, hindamised, toetavad dokumendid (sealhulgas parema õigusloome suunised ja vahendid) ning õiguskontrollikomitee sõltumatu kvaliteedikontroll on peamised abinõud, mida kasutatakse, et koostada tõendite ja sidusrühmade panuse alusel objektiivne analüüs, mis toetab poliitiliste otsuste tegemist.

¹⁹ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Pariis, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

²⁰ <https://cor.europa.eu/et/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

²¹ Komisjoni talitused kasutavad mitmesuguseid konsulteerimisvahendeid, sealhulgas avalikke ja suunatud konsultatsioone. Konsulteerimisstrateegia eesmärk on töötada välja tõhusad ja tulemuslikud konsulteerimismeetodid, määrates kindlaks konsulteerimise ulatuse ja eesmärgid, asjaomased sidusrühmad, kavandatud konsulteerimistegevused, nende ajakava ja keelerežiimi.

Avalik konsultatsioon ja komisjoni enda töötajatelt saadud tagasiside näitasid ülekaalukat toetust sellisele tõenduspõhisele poliitikakujundamisele ning sisaldasid üldiselt positiivseid arvamusi edusammude kohta, mida komisjon on teinud oma töövahendite parandamisel. Õiguskontrollikomitee aastaaruannetes on need edusammud dokumenteeritud. Kaasseadusandjad, Euroopa Kontrollikoda ja teised ELi institutsioonid ning OECD on samuti andnud üldiselt positiivseid hinnanguid, nagu ka paljud sõltumatud uuringud²². Enamik neist arvamustest osutab siiski ka puudujääkidele ja täiendamist vajavatele valdkondadele.

Mõjuhinnangud

Mõjuhinnanguid kasutatakse eeskätt selleks, et avada komisjoni poliitilise otsustusprotsessi tagamaid. Nendes põhjendatakse liidu tegevuse vajalikkust ja selgitatakse selle väärtust ning antakse teavet selle kohta, keda ja kuidas see mõjutab, tagades, et majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnamõju vaadeldakse koos. Mõjuhinnanguid arutatakse nüüd süstemaatiliselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu aruteludel komisjoni ettepanekute üle. Poliitiliste valikute aluseks olevate tõendite ja nende valikute mõju parem mõistmine lihtsustab seadusandlikku menetlust. Mõjuhinnangud on ka oluline teavitusvahend ELi tegevuse õiguspärasuse seisukohast, kuna nendes selgitatakse komisjoni ettepanekute sisu ja seda, kuidas me oleme kaalunud tehtud valikute aluseks olevaid tõendeid.

Kõigile algatustele ei ole siiski vaja lisada mõjuhinnangut. Mõnikord ei ole see asjakohane²³ ja mõnel juhul ei ole see lihtsalt võimalik. Ajavahemikul 2015-2018 ei toetatud mõjuhinnanguga 8,5 % komisjoni tööprogrammides väljakuulutatud ettepanekutest²⁴, kuigi seda oleks võinud eeldada²⁵. See osakaal on suurem kui me sooviksime, kuid seejuures tuleks arvestada valitsevat poliitilist konteksti ja tungivat vajadust muutustele kiiresti reageerida, näiteks rände ja julgeoleku valdkonnas. Kuigi alati on olukordi, kus erandi tegemine on põhjendatud, mõistame me, et sellistest olukordadest tuleb teada anda ja nende põhjusi võimalikult varakult selgitada²⁶. Sellisel juhul tagame, et komisjoni ettepanekutele lisatud töödokumentides või põhjalikumates seletuskirjades antakse süstemaatiliselt teavet ja analüüsitakse alternatiivseid võimalusi nii palju kui võimalik. Olukordades, kus mõju hindamist ei ole kavas läbi viia, antakse avalikkusele teavet tegevuskavade kaudu. Seetõttu on oluline suurendada teadlikkust tegevuskavadest ja tagada nende kiire avaldamine.

Teine oluline küsimus on mõju hindamise põhjalikkus ja aruannete loetavus. Sidusrühmad soovivad, et mõjuhinnangud oleksid kasutajasõbralikumad, kuid et samal ajal analüüsitaks põhjalikumalt erinevaid mõjude kooslusi. Neid kaht vastuolulist nõuet tuleb hoolikalt tasakaalustada. Kokkuvõttes võib teha kaks üldistavat järeldust.

Esiteks on mõjuhinnangutes esitatud subsidiaarsuse hinnangud sageli üsna üldised, liiga juriidilised ja formaalsed. Samuti esitatakse need eraldi eri poliitikavalikute proportsionaalsuse hindamisest. Me oleme juba reageerinud positiivselt rakkerühma soovitusel selle küsimusega tegeleda²⁷ ja oleme eelkõige lubanud kasutada rakkerühma poolt

²² Vt SWD(2019) 156, eelkõige punkt 4.

²³ Komisjon on parema õigusloome vahendite hulgas välja töötanud täpsed suunised selle kohta, kas mõjuhinnang on vajalik või mitte (vahend nr 9); https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ Komisjoni tööprogrammide 1. ja 2. lisa ettepanekud.

²⁵ Veel 19,5 % puhul ei peetud mõjuhinnangut vajalikuks. Täpsemalt vt SWD(2019) 156, punkt 4.

²⁶ SWD(2017) 350: Parema õigusloome suunised, tekstikast 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

²⁷ COM(2018) 703: Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises

välja pakutud ühist tabelit subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamiseks meie mõjuhindangutes, seletuskirjades ja parema õigusloome suunistes.

Teiseks, kui kaalutakse, kui põhjalikku analüüsi teha, tuleks ühest küljest arvesse võtta õigusakti oodatava mõju ulatust ja seda, mil määral piiravad analüüsi ulatust andmete kättesaadavus, ajakava ja ressursside olemasolu, ning teisest küljest mõjuhindamise protsessi tasakaalu ja terviklikkuse säilitamise olulisust.

Hindamised

Õigusnormide hindamine on üks parema õigusloome peamisi tugisambaid. See võimaldab meil kontrollida, kas Euroopa õigusaktid ja rahastamisprogrammid annavad kavandatud tulemusi ning on asjakohased ja täidavad oma eesmärgi. Hindamise käigus tehakse kindlaks probleemid ja nende põhjused, mida seejärel käsitletakse mõjuhindangutes ja lõpuks ettepanekutes, mis võivad anda paremaid tulemusi. Hindamise tulemusel saame ka tõendeid, mida on vaja lihtsustamiseks ja mittevajalike kulude vähendamiseks, ilma et see takistaks poliitiliste eesmärkide saavutamist. Aastal 2015 võeti kõigi hindamiste puhul kasutusele ühine lähenemisviis ja me võtsime endale kohustuse enne muutmissettepaneku esitamist õigusakte süstemaatiliselt hinnata. 2018. aasta lõpuks oli komisjon õigusnorme hinnanud 259 korral. Umbes kolmele neljandikule mõjuhindangutest, millega toetatakse õigusaktide läbivaatamist, on nüüd lisatud hindamine.

Põhimõte „kõigepealt hinda“ seega toimib. Kuid kokkuvõttest selgub ka, et hindamise kvaliteeti tuleb parandada (eelkõige kavandamise ja objektiivsuse osas), selle ajastus ei ole alati asjakohane ja seda saaks praktikas tõhusamaks muuta. Selle saavutamiseks on siiski vaja ületada veel olulisi praktilisi ja poliitilisi takistusi.

Esiteks ei ole Euroopa Parlamendil, nõukogul ja komisjonil veel õigusaktide hindamisel ühtset lähenemisviisi, hoolimata institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes võetud kohustustest²⁸. Paljudel juhtudel ei ole komisjonil piisavalt teavet selle kohta, kuidas liidu õigusaktid liikmesriikides toimivad, sest kaasseadusandjate poolt vastu võetud õigusaktides ei ole säilitatud väljapakutud meetmeid, mis võimaldaksid hindamise läbiviimiseks vajalike andmete kogumist. Andmete saamine ELi õigusaktide tegeliku toimimise ja mõju kohta kõigis liikmesriikides on endiselt keeruline. Teistel juhtudel lisavad kaasseadusandjad nõudeid õigusaktid läbi vaadata või kehtestavad õigusaktide hindamiseks tähtpäevad, mis saabuvad enne, kui normide kohaldamisest on saadud piisavalt praktilisi kogemusi. Euroopa Kontrollikoda on hiljuti neid puudusi tunnistanud. Lahendus eeldab Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahelist koostööd²⁹, mis on ulatuslikum nõukogu hiljutistes järeldustes³⁰ pakutust. Et parandada hindamise kvaliteeti, pöörab komisjon edaspidi erilist tähelepanu oma ettepanekutesse järelevalve ja aruandluse sätete lisamisele ning nõuab eelkõige, et sellised sätted säilitataks tulevast mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevates õigusaktides.

Teiseks, kuigi põhimõtet „kõigepealt hinda“ küll rakendatakse, ei kasutata hinnanguid alati parimal viisil ära. Komisjoni mõjuhindangud võiksid õigusnormide hindamist probleemi määratlemise alusena paremini ära kasutada ning Euroopa Parlament ja nõukogu ei võta

²⁸ Vt Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktid 22 ja 23.

²⁹ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 16/2018. „ELi õigusaktide järelhindamine: hästi toimiv, kuid mittetäielik süsteem.“ Vt punktid 52–56; 85–87 ja soovitus nr 1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_ET.pdf

³⁰ COREPERi poolt 14. novembril 2018 heaks kiidetud nõukogu 29.–30. novembri 2018. aasta järeldused st14137/18: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/et/pdf>

üldiselt hinnanguid oma töös arvesse³¹. Hindamised ja mõjuhinnangud peaksid olema omavahel paremini seotud, nii et ühe järeldusi oleks võimalik teises tulemuslikumalt kasutada. Siis suureneb poliitikakujundajate tuginemine hindamisele, mis omakorda parandab stiimuleid kvaliteetsete ja kasulike hinnangute koostamiseks. Hindamise kvaliteet sõltub suuresti selle esialgsest ülesehitusest, sellest, kas kvaliteetne teave õigusaktide toimimise kohta on kättesaadav, kas esitatud küsimused on tegeliku poliitikakujundamise jaoks asjakohased, ja analüüsi ulatusest. Kui analüüs on liiga kitsas, võivad olulised tegurid tähelepanuta jääda. Hindamisel tuleks alati käsitleda kõiki asjakohaseid õigusakte, sealhulgas delegeeritud õigusakte ja rakendusakte, samuti liidu õiguse rakendamist liikmesriikides, kuna ka see võib olla probleemide allikaks. Kooskõlas rakkerühma soovitustega³² tuleks kaaluda, kuidas paremini kaasata neid, kes on otseselt seotud liidu õigusaktide kohaldamisega kohalikul ja piirkondlikul tasandil, et saada kasu nende vahetutest kogemustest.

Õiguskontrollikomitee

Me moodustasime õiguskontrollikomitee aastal 2015³³, et vahetada välja endine mõjuhindamiskomitee. Võrreldes eelkäijaga on uus komitee märkimisväärselt iseseisvam ja suurema töövoimega, kuna ta koosneb seitsmest täistööajaga liikmest, kes ei vastuta poliitiliste otsuste eest, kusjuures kolm neist võetakse tööle väljastpoolt komisjoni. Komitee põhiülesannete hulka lisati lisaks mõjuhinnangutele ka peamiste hindamiste kvaliteedi kontroll. Kuna komitee hindab mõjuhinnangute kvaliteeti kriitiliselt ja rangelt ning annab soovitusi vajalike paranduste tegemiseks, on tal oluline roll komisjoni poliitiliste otsuste aluseks oleva tõendite baasi objektiivsuse ja usaldusväärsuse tagamisel. On esinenud üksikuid juhtumeid, kus komisjon on teinud poliitilise otsuse algatusega edasi minna, kuigi puudus komitee positiivne arvamus algatuse juurde kuuluva mõjuhinnangu asjakohasuse kohta. Nendel juhtudel oleme oma valiku põhjuseid avalikult selgitanud. Sageli oleme oma ettepanekuid kohandanud, et võtta arvesse vähem kindlaid tõendeid, näiteks pakkudes välja vähem sekkuvaid meetmeid, kui komitee on tõstatanud küsimusi seoses eelistatud poliitikavariandi proportsionaalsusega teatavates mõjuhinnangutes³⁴.

Komitee enda aruannetest selgub, et nende kontrollil on positiivne mõju mõjuhinnangute ja hindamiste kvaliteedile³⁵. Avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastused kinnitasid samuti komitee kasulikkust. Komisjoni töötajad on märkinud, et kohustus vastata komitee küsimustele on hea ettevalmistus komisjoni poliitiliste valikute selgitamiseks järgnevatel õigusloomealastel läbirääkimistel. Õiguskontrollikomitee positiivset panust seadusandlike ettepanekute kvaliteedi tõstmisse tunnistatakse täielikult, kuigi mõned sidusrühmad eelistaksid, et komiteel oleks teistsugune ülesehitus. Ühtaegu on kokkuvõttes rõhutatud vajadust suurendada avalikkuse teadlikkust õiguskontrollikomiteest ning komitee asjatundlikkust ja kogemusi komisjonis paremini ära kasutada, et mõjuhinnangute ja hindamiste üldist kvaliteeti tõsta.

³¹ Euroopa Kontrollikoja eriaruande nr 16/2018 punktid 63 ja 69–70: *ELi õigusaktide järeelhindamine: hästi toimiv, kuid mitteäielik süsteem*.

³² COM(2018) 703: Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_et

³⁴ Rohkem näiteid vt SWD (2019) 156, punkt 4.3.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

3.3. Kehtivate õigusaktide eesmärgipärasuse säilitamine

Õigusaktid peaksid olema eesmärgipärased ning andma tulemusi, mida ELi seadusandjad kavandasid ja avalikkus ootas. Komisjon on keskendunud tarbetute kulude vähendamisele, ilma et see seaks ohtu meie ambitsioonikad poliitilised eesmärgid. Me oleme pööranud erilist tähelepanu õigusaktide järkjärgulisele vastavusse viimisele digitaalajastu nõudmistele. Õigusaktide muutmine lihtsamaks ja vähem koormavaks aitab parandada ka õigusnormide rakendamist ja täitmist ning annab lõppkokkuvõttes paremaid tulemusi. See kehtib eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete puhul.

Selleks oleme järk-järgult ühtlustanud õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi, moodustanud selle toetamiseks kõrgetasemelise ekspertide rühma, REFITi platvormi, mille roll on pakkuda välja meetmeid olemasoleva koormuse vähendamiseks, seadmata samas ohtu poliitika eesmärke, samuti oleme saavutatud tulemustest rohkem teada andnud.

Aastatel 2015–2018 esitas komisjon liidu õigusaktide lihtsustamiseks 150 meedet. REFITi platvorm toetas neid jõupingutusi. Platvorm menetles 684 sidusrühmade märkust ja võttis vastu 89 arvamust³⁶, millele komisjon vastas, sealhulgas iga-aastaste tööprogrammide raames. Komisjon annab igal aastal läbipaistvalt aru nende jõupingutuste tulemustest³⁷ ja kannab need tulemustabelisse³⁸, mis on nüüd kättesaadav veebis ja varasemast kasutajasõbralikum. Järgnevas tekstikastis on esitatud mõned illustreerivad näited.

Tekstikast 3. Näiteid õigusnormide lihtsustamisest (jõustunud 2018. aastal).

Käibemaks ettevõtja ja tarbija vahelises piiriüleises e-kaubanduses³⁹. Algselt 2016. aastal välja pakutud õigusaktiga luuakse ühtne kontaktpunkt, mis võimaldab internetis klientidele kaupu müüvatel ettevõtjatel täita oma käibemaksukohustusi ühe hõlpsasti kasutatava veebiportaali kaudu. Internetis kauplejad ei pea end enam käibemaksukohustuslasena registreerima igas liikmesriigis, kus nad kaupu müüvad. Ettepaneku esitamise ajal hindas komisjon, et ühtne kontaktpunkt toob ettevõtjatele kaasa 2,3 miljardi euro suuruse üldise kokkuhoiu ja suurendab liikmesriikide käibemaksutululu 7 miljardi euro võrra.

Ühtne digivärv teabe ja menetluste ning abi- ja probleemilahendamisteenuste pakkumiseks⁴⁰. Algselt 2017. aastal välja pakutud õigusaktiga loodi ühtne digivärv, et tagada ELi kodanikele ja ettevõtjatele tsentraliseeritud juurdepääs teabele, mis on neile vajalik oma õiguste kasutamiseks ELis. Digivärv ühendab mitmeid võrgustikke ja teenuseid nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil. Sellel on kasutajasõbralik liides kõigis ELi ametlikes keeltes. Ettepaneku esitamise ajal hindas komisjon, et ühtne digivärv võiks vähendada aega, mida inimesed praegu kulutavad enne välismaale minekut internetis otsingute tegemiseks (1,5 miljonit tundi), 60 % võrra ja ettevõtjad võiksid säästa 11–55 miljardit eurot aastas.

Tarbijakaitsealane koostöö⁴¹: Algselt 2016. aastal kavandatud õigusaktiga ajakohastatakse koostöömehhanisme, et vähendada tarbija õiguste piiriülese rikkumisega tarbijatele tekitatud kahju. Määrusega tagatakse kiirem tarbijate kaitse ning säästetakse liikmesriikide ja ettevõtjate aega ja vahendeid. Tänu täiendavatele koostöövolitustele saavad ametiasutused tegutseda kiiremini ja

³⁶ Need hõlmasid 129 märkust, kuna mitmes sidusrühmade avalduses küsiti lihtsalt teavet või käsitleti teemasid, mis ei kuulu REFITi platvormi volituste hulka.

³⁷ Vt näiteks 2018. aasta koormusanalüüs: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_en

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

³⁹ COM(2016) 757

⁴⁰ COM(2017) 256

⁴¹ COM(2016) 283

kokku hoida kulusid, et ühiselt teha lõpp laialdastele veebis toimepandavatele õigusrikkumistele. Kõigis või enamikus liikmesriikides tegutsevatel ettevõtjatel on võimalus pidada läbirääkimisi ELi tasandil võetavate kohustuste üle, mis muudab tarbijatega seotud küsimuste lahendamise lihtsamaks, kiiremaks ja odavamaks.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid⁴². Algselt 2016. aastal välja pakutud määrusega nähakse ette konkreetsed lihtsustamissätted, et muuta fondide kasutamine toetusesaajate ja ametiasutuste jaoks lihtsamaks ning finantsreeglid paindlikumaks Ettepaneku esitamise ajal hindas komisjon, et need lihtsustused vähendaksid ELi õigusnormide rakendamise kulusid ning vigade arvu, mis aitaks optimeerida mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) mõju.

Kokkuvõtte näitab, et komisjoni jõupingutusi õigusaktide lihtsustamiseks ja ebavajaliku koormuse vähendamiseks hinnatakse ning et need on tulemusi andnud. Siiski ei ole neist tulemustest hästi teavitatud ja üldiselt ei peeta neid piisavaks.

Seega tuleks mõelda, miks on lihtsustamine sageli keeruline ja koorma vähendamine koormav. Oluline on kulude ja tulude kvantifitseerimisega mitte üle mõistliku piiri pingutada. Eesmärk on lihtsustamine, mitte kvantifitseerimine iseenesest. Kuigi kulude ja kasu hindamine on kasulik, piirab seda sageli teatavate mõjude kvalitatiivne laad või andmete kättesaadavus ja stabiilsus. See on eriti keeruline kasu kvantifitseerimisel, kus sageli on asjakohasemad kvalitatiivsed meetodid.

Eesmärgipõhised meetodid koormuse vähendamiseks, mida nõukogu ja mõned liikmesriigid on palunud meil kasutusele võtta, ei tundu meile endiselt kuigivõrd kasulikud. Me esitasime 2017. aastal oma seisukoha üksikasjalikud põhjendused ja need ei ole muutunud⁴³. Eesmärgipõhised lähenemisviisid jätavad tähelepanuta asjaolu, et oluliste ühiskondlike eesmärkide saavutamiseks on teatavate kulutuste tegemine õiguspärane ja vajalik. Komisjon eelistab keskenduda kuludele, mis ei ole õigusaktide eesmärkide saavutamiseks vajalikud, tuginedes tõenditele ja kaasates sidusrühmi. See on läbipaistvam, vähem meelevaldne ja tõenäoliselt ei too kaasa dereguleerivat mõju, mis seab ohtu soovitud poliitiliste eesmärkide saavutamise.

Komisjon jätkab arutelu selle üle, kuidas lihtsustamisvõimalusi kõige paremini ära tunda ja need REFITi eesmärkideks muuta ning kuidas muuta lihtsustamismeetmete vastuvõtmine lihtsamaks ja nähtavamaks. Samuti oleks kasulik õigusnormide hindamise käigus ülemääraste kulude tuvastamist parandada. Rakkerühma aruandes juhiti tähelepanu õigusaktide (sealhulgas delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide) kombineeritud mõjule, mis ei pruugi mõjuhinnaangust ega hindamisest piisavalt välja tulla. Õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmil võiks REFITi platvormi abiga olla suurem roll õigusaktide rohkuse⁴⁴ kindlaksmääramisel ja selle vastu võitlemisel.

Kokkuvõtte tulemused näitavad toetust REFITi platvormile. Platvorm on rahul oma panusega õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi töösse ning leiab, et ta peaks jätkama

⁴² COM (2016) 605; Komisjoni poolt juulis 2015 loodud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusesaajate huvides toimuva lihtsustamise jälgimiseks moodustatud kõrgetasemelise sõltumatute ekspertide rühma töö käigus tehti kindlaks võimalused ühtekuuluvuspoliitika normide tarbetu keerukuse vähendamiseks.

⁴³ Lisateavet leiab: COM(2017) 651 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

⁴⁴ Õigusaktide arv teatavas poliitikavaldkonnas.

praegusel kujul⁴⁵. Enamik sidusrühmi soovib, et platvorm oleks tootlikum, koguks rohkem lihtsustamisideid ja et nende ideede põhjal tehtaks kiiremini konkreetseid muudatusi. Komisjon on nende eesmärkidega nõus.

Platvorm suudab mobiliseerida ja koondada teadmisi ELi õigusaktide praktilise rakendamise ja mõju kohta. Selle potentsiaali täielikuks ärakasutamiseks on aga vaja teha suuremaid jõupingutusi, nii et see oleks tõhusam ja tulemuslikum. Platvorm nõuab oma liikmetelt ja komisjonilt märkimisväärsed investeeringuid. Selle järeltulija peaks seega töömeetodeid ühtlustama, olema üldsusele paremini tuntud ja andma õigeaegset tagasisidet. Lisaks õigusnormide lihtsustamisele peaks suuremat tähelepanu pöörama ka subsidiaarsusele, proportsionaalsusele ja õigusaktide rohkusele⁴⁶. Selleks tuleb uurida võimalusi, kuidas suurendada platvormi eksperditeadmiste ulatust ning kaasata kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi, kellel on suur roll liidu õigusaktide rakendamisel.

Regioonide Komitee ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tegevus võiks platvormi tööd ergutada. Platvormi liikmed võiksid ise alustada õigusaktide kavandatud hindamisega seotud tööd, kasutades ära oma kontakte liikmesriikide olemasolevate võrgustikega. Rakkerühmale esitatud teave võiks olla selleks hea lähtepunkt⁴⁷.

3.4. Parem õigusloome kui ühine jõupingutus

2016. aasta institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkuleppe⁴⁸ kohaselt kannavad Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon ühist vastutust kvaliteetsete liidu õigusaktide koostamisel, mis põhinevad parema õigusloome, läbipaistvuse ja koostöö põhimõtetel kogu õigusloometsükli jooksul. Kokkulepe on veel üsna uus, kuid tänu sellele on juba saavutatud märkimisväärsed tulemused. Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendi ning nõukogu eesistuja poolt allkirjastatud iga-aastases ühisavalduses on loetletud ettepanekud, mida tuleks õigusloomeprotsessis menetleda eelisjärjekorras. Delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide valdkonnas on tehtud edusamme, et asendada vanad menetlused Lissaboni lepingus kavandatud menetlustega⁴⁹, leppida kokku kriteeriumid delegeeritud õigusaktide või rakendusaktide kasutamiseks⁵⁰ ning muuta delegeeritud õigusaktide koostamise protsess

⁴⁵ REFITi platvormi arvamus XXII.10.a „REFITi platvormi uuring tulevikuväljavaadete kohta“, vastu võetud 14. märtsil 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en

⁴⁶ COM (2018) 703 punkt 4.5: Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli suurendamine ELi poliitikakujundamises

⁴⁷ Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ aruande VI lisa. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf

⁴⁸ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe; ELT L 123, 12.5.2016; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=ET)

⁴⁹ Euroopa Parlament ja nõukogu (kaasseadusandjatena) võivad anda komisjonile volitused võtta vastu teiseid liidu õigusakte. Need volitused tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitest 290 ja 291. Siiski on liidu õiguses veel palju volitusi, mis tulenevad vanemast kontrolliga regulatiivmenetlusest ja mida tuleb seega ajakohastada. Komisjon tegi vajaliku ettepaneku kokku 168 õigusakti kohandamiseks (COM(2016) 799). Kaasseadusandjad jõudsid kokkuleppele neist 64 õigusakti kohandamises ja seda viiakse praegu lõpule.

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu arutelud selle üle, kas valida delegeeritud akt (ELi toimimise lepingu artikkel 290) või rakendusakt (ELi toimimise lepingu artikkel 291) on sageli keerulised. Kriteeriumide eesmärk on muuta need valikud vähem vaieldavaks.

avatumaks⁵¹. Komisjon esitab nüüd igal aastal koormusanalüüsi, mis on seotud liidu õigusaktide lihtsustamisega.

Parema õigusloome kokkuleppe teistes valdkondades on edusammud ebaühtlased. Näiteks annab Euroopa Parlamendi uuringuteenistus korrapäraselt esialgseid hinnanguid Euroopa Komisjoni mõjuhinnangute kvaliteedile, samuti koostas uuringuteenistus 40 mõjuhinnangut Euroopa Parlamendi esitatud oluliste muudatuste kohta. Nõukogu on küll loonud võimaluse hinnata oma olulisi muudatusi, kuid ei ole seda veel kasutanud.

Nagu eespool märgitud, on vaja teha rohkem koostööd, et luua kindel alus ja esitada andmeid liidu õigusaktide paremaks hindamiseks. Peale selle ei anna liikmesriigid veel läbipaistval viisil aru, kui nad on oma riiklikes ülevõtmismeesmetes liidu õiguse nõuetest rangemad (ülereguleerimine)⁵². Komisjon on investeerinud IT-platvormi, et suurendada läbipaistvust selles küsimuses, kuid viimase kolme aasta jooksul on ainult kaks liikmesriiki sellistest sätetest teatanud⁵³. Oluline on, et liikmesriikide õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise valikud ei lisaks normidele tarbetut keerukust.

Parandada saab seda, kuidas parema õigusloome menetlused ELi ja liikmesriikide tasandil üksteist toetavad. Nagu OECD hiljuti märkis, võiksid mitmed liikmesriigid oma sidusrühmi paremini teavitada võimalustest, mida pakuvad komisjoni konsulteerimis- ja tagasisidemehhanismid, või pakkuda õigusnormide väljatöötamisel paremat tõendusmaterjali ja teavet, et täiendada Euroopa Komisjoni kehtivaid tavaid⁵⁴.

4. JÄRELDUSED

Praegune komisjon seadis parema õigusloome põhimõtted oma poliitikakujundamise keskmesse. See aitas saavutada paremaid tulemusi peamiselt meie ametiaja alguses seatud kümne poliitilise prioriteedi valdkonnas.

Tulevikku vaadates võib öelda, et vajadus tõenditel põhineva poliitikakujundamise järele, mis toetab ELi poliitilisi prioriteete, muutub üha tungivamaks. Parem õigusloome on komisjoni institutsioonilise kultuuri lahutamatu osa ning seda toetavad laialdaselt sidusrühmad, kes soovivad osaleda meie poliitika kujundamises veelgi rohkem ja mõtestatumal viisil. Siiski saab parema õigusloome protsessi korraldust veelgi paremaks muuta. Tugevamad ühised jõupingutused, alustades institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe rakendamisest, aitaksid samuti parandada liidu õigusaktide kvaliteeti.

Käesolevas teatises on seega kindlaks määratud mõned valdkonnaülesed põhimõtted, mida tuleb arvesse võtta. Samuti on näidatud, kuidas saaksime jätkata parema õigusloome toetamist järgnevatel aastatel.

⁵¹ Detsembris 2017 loodi uus delegeeritud õigusaktide ühisregister, millele on avatud juurdepääs. Registri vahendusel on üldsusel võimalik jälgida delegeeritud õigusakti valmimise erinevaid etappe: ettevalmistamine, vastuvõtmine, kontroll ja avaldamine. <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁵² REFITi platvormi arvamus XXII.9.a „Läbipaistev ülevõtmine (rakendamine)“, vastu võetud 14. märtsil 2019. https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

⁵³ Vt Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkt 43.

⁵⁴ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Pariis, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.