



Euroopa Liit



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





Rakkerühma liikmed (Jaak Madison asendab ametisse nimetatud liikme Toomas Vitsuti. Ta on Eesti parlamendi (Riigikogu) liige ja Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna aseesimees).

Rakkerühma esimehe eessõna



Valge raamat Euroopa tuleviku kohta on kutsunud esile põhjaliku arutelu selle üle, millist Euroopat meil vaja on. See kulmineerub juhtide tippkohtumisega 2019. aasta mais Sibius. Rakkerühma tööd tuleks vaadelda kõnealuse üldisema arutelu osana ning loodan, et selle soovitusel leiavad käimasolevates aruteludes käsitlemist.

Aluslepingud ei anna ELi institutsioonidele vabadust tegutseda oma tahtmise järgi. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted tagavad, et liit ei tee seda, mida liikmesriigid või piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused saaksid ise paremini teha, ning suunavad liidu tegevused sinna, kus need tõepoolest lisaväärtust luua saavad. Meil on neid mõlemaid põhimõtteid vaja ning neid tuleb rakendada aktiivselt, kollektiivselt ja ühtses vaimus, et need toimiksid vastavalt kodanike ootustele.

Praegu on meil 41 riikliku parlamendi koda, 74 piirkondlikku seadusandlikku kogu, umbes 280 piirkonda ja 80 000 kohalikku omavalitsust. Nad kõik osalevad otseselt liidu poliitikasuundade kohapealses elluviimises. Nende muresid ja praktilisi kogemusi tuleks süstemaatilisemalt kuulda võtta, kui tahame, et poliitika

toimiks, võttes samas arvesse riikide, piirkondade ja kohalike omavalitsuste identiteeti ja eripära. Loodan, et mõtestatum kaasaraäkimine selles, kuidas asju tehakse, annab ka riikide parlamentidele ning kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele võimaluse olla Euroopa Liidu saadikute ja toetajatena tõhusamad.

Euroopa Regioonide Komitee, riikide parlamentide ja Euroopa Komisjoni ühise töö tulemusel sündinud käesolev aruanne ei ole aga eesmärk omaette. See on algus protsessile, mis avab liidu menetlused kohaliku ja piirkondliku tasandi jaoks paremini ning muudab liidu seadusandluse kodanike jaoks toimivamaks. Kuigi käesolev aruanne on adresseeritud president Junckerile, on ka Euroopa Parlamendil, Euroopa Liidu Nõukogul, Euroopa Regioonide Komiteel, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel, riikide parlamentidel ning kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel vastutus rakkerühma aruannet kaaluda ja sellele reageerida.

Frans Timmermans, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ esimees. Brüssel, 10. juuli 2018.

Kommenteeritud kokkuvõte

Rakkerühm kohtus seitse korda, et arutada kolme ülesannet, mille president Juncker oli neile rakkerühma asutamise otsuses andnud. Nende arutelude, avaliku kuulamise ning paljude sidusrühmade esitatud arvamuste alusel tegi rakkerühm mitu üldist järeldust ning esitab käesolevas aruandes üheksa soovitus koos konkreetsete meetmetega, mis on suunatud riikide parlamentidele ja valitsustele, piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele, Euroopa Parlamendile, Euroopa Liidu Nõukogule, Euroopa Regioonide Komiteele ja Euroopa Komisjonile.

Rakkerühm järeldas, et:

- liit peab tegelema oluliste esilekerkivate probleemidega valdkondades, kus ta saab pakkuda lisaväärtust, näiteks julgeoleku-, kaitse- ja rändepoliitika, ning tõhustama tegevust teistel aladel, näiteks kliimamuutus ja innovatsioon. Kuna seda tuleb teha piiratud ressursside tingimustes, on selge, et Euroopa tasandil tuleb mõelda järele, kuidas tegevustele tähtsust omistada ning olemasolevaid ressursse tõhusamalt kasutada;
- seniste poliitikakujundamise protsesside parandamiseks ja liidu ressursikasutuse tõhustamiseks võimaluse loomiseks on vaja uut töökorraldust. See võimaldaks kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel ning riikide parlamentidel poliitika kujundamises, (uute) õigusaktide kavandamises ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete tagamisel tulemuslikumalt kaasa rääkida;
- kõnealune uus töökorraldus nõuab ühist arusaamist subsidiaarsusest ja proportsionaalsusest ning suuremat osalust kõikidelt sidusrühmadelt ja eriti riikidelt, kohalikel ning piirkondlikelt ametiasutustelt, kellel on liidu õigusaktide kohapealsel rakendamisel sageli spetsiifilised ülesanded. Selline „aktiivne subsidiaarsus“ peaks parandama kaasatud poolte vastutustunnet ja mõistmist seoses liidu tegevusega;
- Euroopa Komisjon, riikide ja piirkondade parlamentid, Euroopa Regioonide Komitee ning Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu peaksid kasutama otsustusprotsessides järjekindlamalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse mudelvõrku;
- uut töökorraldust tuleks rakendada liidu olemasolevate õigusaktide ja uute poliitiliste algatuste suhtes ning Euroopa Komisjon peaks oma senisele õigusaktide lihtsustamise kogemusele tuginedes kehtestama vastava protsessi. Rakkerühm otsustas tuua esile paljude sidusrühmade arvamused, et lükata käima põhjalikum arutelu selle üle, milliseid õigusakte oleks asjakohane subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste osa ning seadusandluse põhjalikkuse seisukohast hinnata, arvestades võimalusega neid vajaduse korral läbi vaadata või kehtetuks tunnistada;
- kõigis senistes tegevusvaldkondades on ELi lisaväärtus olemas ning seetõttu ei nimetanud rakkerühm ühtki aluslepinguga määratud pädevust ega poliitikavaldkonda, mis tuleks kas täielikult või osaliselt liikmesriikidele lõplikult tagasi delegerida;
- rakkerühma tööd peavad jätkama kõik eespool nimetatud institutsioonid ja asutused. Esimesteks sammudeks on edasine käsitlus 2018. aasta septembri kõnes olukorrast liidus, novembrikuine Austria eesistumisperioodi konverents Bregenzis ning Euroopa regioonide ja linnade tippkohtumine Bukarestis 2019. aasta märtsis. Rakkerühma aruanne peaks olema kindlaks aluseks edasisele arutelule selle üle, kuidas selles välja toodud tegevusi ja soovitusi ellu viia.



Sisukord

1. President Junckeri palve	6
2. Peamised arutelud: uus töökorraldus	7
3. Rakkerühma töö	10
3.1. Parem arusaamine subsidiaarsusest ning kuidas käsitleda proportsionaalsust	10
3.2. Riikide parlamendid ja tõhusam subsidiaarsuse kontroll	12
3.3. Riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste parem kaasamine poliitika kujundamisse	14
3.3.1. Komisjoni töömeetod oma tegevuste ja tööprogrammi teemal kohalike ja piirkondlike omavalitsustega konsulteerimisel ja suhtlemisel	14
3.3.2. Komisjoni mõjuhinnangud, ettepanekud ja rakenduskavad	16
3.4. Seadusandlik menetlus	17
3.5. Tõhusam tegutsemine	19
3.5.1. Olemasolevate õigusaktide hindamine ja parandamine	19
3.5.2. Suurem keskendumine õigusaktide rakendamise parandamisele	21
I lisa Rakkerühma liikmed	22
II lisa Rakkerühma tegevus ja sidusrühmade arvamused	23
III lisa Rakkerühma töö õiguslik ja poliitiline taust	27
IV lisa Põhidokumendid rakkerühma liikmetelt	31
V lisa Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimise ühine hindamine	32
VI lisa Sidusrühmade kaastööd, milles soovitatakse õigusakte ja ettepanekuid läbi vaadata	35

1. President Junckeri palve

Pärast Roomas Euroopa Liidu 60. aastapäeval vastu võetud deklaratsiooni algatas president Juncker avaliku arutelu Euroopa tuleviku üle. Komisjoni [valges raamatus Euroopa tuleviku kohta](#)¹ kirjeldatakse 27 liikmesriigi liidu võimalikke tulevikusuundi. Selles pakutakse välja viis liidu arenguvõimaluste illustreerivset stsenaariumit olenevalt tehtavatest valikutest, väljendamata konkreetseid eelistusi.

Komisjon on öelnud selgelt, et ükski neist ei kujuta endast üksikasjalikku Euroopa tulevikukava ning et lõpptulemus on igast üksikstsenaariumist kahtlemata erinev. Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2017. aastal saadetud kavatsusavalduses² president Juncker juba esitles liidu arengukava (stsenaarium 6), mille aluseks on kolm põhimõtet, mis peavad olema liidu tugisammasteks – vabadus, võrdsus ja õigusriigi põhimõtted. Et tagada kõigi stsenaariumite täielik läbiuurimine, kuulutas president oma 12. septembri kõnes olukorrast Euroopa Liidu välja rakkerühma loomise 4. stsenaariumi „Teeme vähem, aga paremini“ aruteluks³. Selles stsenaariumis keskendaks liit oma tähelepanu ja piiratud ressursid vähematele tegevusvaldkondadele, et suuta neis valitud prioriteetvaldkondades kiiresti ja otsustavalt tegutseda.

Rakkerühm ise asutati ametlikult 14. novembril 2017⁴ esimese asepresidendi Frans Timmermans'i juhtimisel ning sellesse kuulusid kolm liiget Austria, Bulgaaria ja Eesti parlamentidest ning kolm liiget Euroopa Regioonide Komiteest. Ka Euroopa Parlamendil paluti nimetada kolm liiget, kuid ta ei teinud seda⁵. Teave rakkerühma seitsme liikme kohta on esitatud I lisas.

Rakkerühma liikmed nimetati isiklikult. Seetõttu ei esindanud nad ühegi konkreetse asutuse ega institutsiooni seisukohti või arvamusi seoses rakkerühma tööga. Liikmed said anda vabalt oma osa kõigisse rakkerühma mandaadi aspektidesse, mitte ainult

küsimustesse, mis olid otseselt seotud institutsioonidega, milles nad töötasid.

Presidendi rakkerühma asutamise otsuse artiklis 3 on sätestatud kolm ülesannet a kuni c, millega rakkerühmal tegelda paluti:

- (a) *kuidas kohaldada senisest paremini subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid liidu institutsioonide töös, eelkõige liidu õigusaktide ja poliitika väljatöötamisel ja rakendamisel;*
- (b) *millised on poliitikavaldkonnad, kus otsuste tegemise ja/või rakendamise võiks aja jooksul delegeerida täielikult, osaliselt või lõplikult tagasi liikmesriikidele;*
- (c) *kuidas kaasata piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi paremini liidu poliitika väljatöötamise ja järelmeetmetesse.*

Rakkerühmal paluti esitada oma järeldused Euroopa Komisjoni presidendile 15. juuliks 2018. Rühm töötas läbipaistvalt ja sai kodanikuühiskonnalt sihtotstarbelise veebilehe kaudu arvamusi, millel oli rühma aruteludes oluline osa⁶. Samuti hoidis rakkerühm enda tööga kursis Euroopa Parlamenti, nõukogu ning Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi. Rakkerühm korraldas ka avaliku arutelu olulisemate sidusrühmade seisukohtade ärakuulamiseks⁷. Il lisas kirjeldatakse, kuidas rakkerühm töötas ning milliseid arvamusi ta kodanikelt ja teistelt kodanikuühiskonna osalejatelt sai.

Käesoleva aruande ülejäänud osas tutvustatakse rakkerühma tööd, mida tuleks vaadelda praegu liidu subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete toimimist reguleerivate õigus- ja poliitikaraamistike taustal. Seda selgitatakse üksikasjalikumalt III lisas.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/valge_raamat_euroopa_tuleviku_kohta_et.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_et.pdf

³ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_et.htm: sellele järgnes komisjoni 24. oktoobri 2017. aasta tööprogramm COM(2017) 650: „Võttes aluseks töö, mille praegune komisjon on juba ära teinud, peaksime jätkuvalt juhinduma põhimõttest olla „suur suurtes asjades“. See tähendab, et ei ole vaja reguleerida kõiki aspekte kodanike igapäevaelus. Me peame tõsiselt kaaluma seda, et teeksime vähem, kuid tõhusamalt, ja andma pädevused liikmesriikidele tagasi küsimustes, mille puhul see on mõistlik.“ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_et

⁴ C(2017) 7810. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-c-7810-president-decision_en_1.pdf

⁵ PV CPG: 11.1.2018; PE-8/CPG/PV/2018-01: http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?leg=&year=&lg=&eurovoc=¤tPage=1&sortAndOrderBy=&fulltext=&reference=&relValue=&codeTypeDocu=CPGPPV&datepickerStart=&datepickerEnd=&autor=&code_auteur=&autInstDesc=&autInst

⁶ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently/28-may-hearing_en

2. Peamised arutelud: uus töökorraldus

Rakkerühm tegi töö käigus viis üldist järeldust, mis kajastuvad tema antud soovitusel.

Kõigepealt tunnistas rakkerühm täielikult, et liit peab tegelema rohkem oluliste esilekerkivate probleemidega valdkondades, kus ta saab pakkuda lisaväärtust, näiteks julgeoleku-, kaitse- ja rändepoliitika, ning tunnistas vajadust tõhustada liidu tegevust teistel aladel, näiteks kliimamuutus ja innovatsioon. Kuna seda tuleb teha piiratud ressurside tingimustes, on selge, et Euroopa tasandil tuleb mõelda järele tegevustele tähtsuse omistamise ning olemasolevate ressurside tõhustamise kasutamise üle.

Teiseks järeldas rakkerühm, et liikmesriikidele tagasi delegeritavate valdkondade tuvastamisest palju vajalikum on parandada senise poliitikakujundamise protsesside puudujärke. Üks nende protsesside põhiprobleeme on riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste ebapiisav kaasamine, mistõttu on vastutustunne ELi poliitika suhtes puudulik. Rakkerühma arvates on vaja uut töökorraldust tagamaks, et ELi poliitilised meetmed ja vahendid annaksid jätkuvalt ELi lisaväärtust, oleksid proportsionaalsed ning et neid viidaks õigesti ellu meetmete abil, mida on vaja ka riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Kõnealuse uue töökorralduse aluseks on parem ühine arusaamine subsidiaarsusest ja proportsionaalsusest ning riikide parlamentide ja piirkondlike ning kohalike omavalitsuste parem kaasamine poliitika kujundamisse ja rakendamisse kooskõlas mitmetasandilise valitsemise põhimõttega. See peaks aitama töötada välja „aktiivsema subsidiaarsuse“, tagamaks, et ELi tasandil poliitika rakendamist hinnataks kõrgemalt ja et sellel oleks suurem poolehoid ning et kokkuvõttes kõigil valitsustasanditel oleks suurem vastutustunne selle poliitika suhtes. Paljud liidu 74 seadusandlike volitustega kogust, umbes 280 piirkonnast⁸ ja 80 000 kohalikust omavalitsusest osalevad vahetult liidu õigusaktide rakendamises. Nende teadmisi ja kogemusi tuleb õigusaktide kavandamisel aktiivsemalt kasutada. Poliitikakujundamise protsessidesse lähemalt kaasatuna suudaksid need pooled paremini selgitada, mida ja miks liit teeb.

Kolmandaks võiks parem ühine arusaamine subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest ning nende struktureeritum ja järjekindlam rakendamine otsustusprotsessides aidata vähendada muret ja frustratsiooni, mis toidavad ettekujutust, et liit teeb liiga palju. Rakkerühma seisukoht on, et subsidiaarsuse hindamisi ei pea mitte ainult tegema, vaid nende tegemine peab olema ka nähtav. Suures osas on see saavutatav olemasolevate mehhanismide ja vahendite täielikuma ärakasutamise teel ning andes liidu meetmete lisaväärtuse kohta paremaid ja märgatavamaid selgitusi lihtsalt mõistetavas keeles. Rakkerühm mõistab, et komisjon juba esitab oma õigusaktide ettepanekute toetuseks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse analüüsi ning et riikide parlamentidel on uute õigusaktide ettepanekute subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel omaette osa⁹. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete rakendamine on aga kõigi seotud poolte – riikide parlamentide, Euroopa Parlamendi, nõukogu, Euroopa Regionide Komitee ja Euroopa Komisjoni – ühine vastutus. Rakkerühm märgib, et aluslepingutes ei ole pärast Amsterdami lepingu

vastava protokolliga muutmist enam subsidiaarsuse täpset määratlust. Seetõttu soovitab ta läheneda subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamisele ühtmoodi ja pragmaatilisel, kasutades ühist hindamistabelit, mis toetaks ühist arusaamist ja kujundaks kõigis asutustes ja institutsioonides välja nende põhimõtete tõhusama rakendusviisi.

Neljandaks oli rakkerühm arvamusel, et mõnes valdkonnas võivad ELi õigusaktid olla muutunud liiga põhjalikuks või keeruliseks. Direktiivide puhul ei jäta see enam piisavalt otsustusruumi teistele tasanditele või piisavalt paindlikkust õigusaktide rakendamiseks riiklike eripärasid arvesse võttes. Rakkerühm teab, et sellisel olukorral on rida põhjuseid, sealhulgas piisava usalduse puudumine liikmesriikide endi ning liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahel. See vähendab ka tuginemist erinevate riiklike lähenemisviiside vastastikusele tunnustamisele tõhusa poliitilise meetodina¹⁰. Samuti on rakkerühm teadlik sellest, et on tehtud olulisi kompromisse. Küllaltki palju ette kirjutavad õigusaktid, mis jätavad vähe paindlikkust nii kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele kui ka ettevõtetele, võivad olla vajalikud liidu õigusaktide järgimise tagamiseks ning siseturul võrdsete tingimuste loomiseks. Näiteks rangete raamatupidamiseseskirjade järgimine liidu kuluprogrammidest tehtud kulutuste puhul. Seetõttu tuleks mis tahes katseid põhjaliku reguleerimisega seotud probleemide lahendamiseks õigusaktide muutmise teel hoolikalt kaaluda ning viia need ellu kooskõlas parema õigusloome põhimõtete, konsulteerides mõjutatud pooltega ning hinnates olusid põhjalikult, et tagada õige arusaamine probleemidest¹¹. Selleks soovitab rakkerühm, et komisjon kehtestaks protsessi niisuguse ettevõtmise edasiviimiseks, tuginedes õigusaktide lihtsustamiseks ja mittevajaliku regulatiivse koormuse vähendamiseks võib-olla komisjoni olemasolevale REFITI programmile. Selle protsessi kohta arutelu algatamiseks rõhutab rakkerühm vastavat hindamist puudutavaid soovitusi, mille esitasid rakkerühma liikmed ning mitmesugused sidusrühmad, kes neid rakkerühmale saatsid. Kokkuvõttes võiks sellele järgneda olemasolevate õigusaktide muutmise või kehtetuks tunnistamine vastavalt vajadusele. Olles aga küsimust uurinud, jõudis rakkerühm järeldusele, et kõigis senistes tegevusvaldkondades on ELi lisaväärtus olemas, ega nimetanud seetõttu ühtki aluslepingu pädevust ega poliitikavaldkonda, mis tuleks kas täielikult või osaliselt liikmesriikidele lõplikult tagasi delegerida. Seetõttu ei leia rakkerühm, et see Euroopa tuleviku valge raamatu 4. stsenaariumi aspekt oleks edasiminekuks kõige asjakohasem meetod.

Lõpetuseks väljendab rakkerühm arvamusel, et tema järeldusi ei tohiks näha protsessi lõpuna, vaid need peaksid algatama kõigi ELi institutsioonide ning riiklike, piirkondlike ja omavalitsustasandite aktiivsema osalemise subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse teemalises arutelus, võttes aluseks ja arendades edasi käesolevas aruandes esitletud rakkerühma soovitusi ja meetmeid. Rakkerühm jääb ootama Euroopa Komisjoni presidendi reaktsiooni ja kõnealuste küsimuste edasist arutelu Austria eesistumisperioodi konverentsil 2018. aasta novembris Bregenzis ning Euroopa piirkondade ja linnade tippkohtumisel 2019. aasta märtsis Bukarestis.

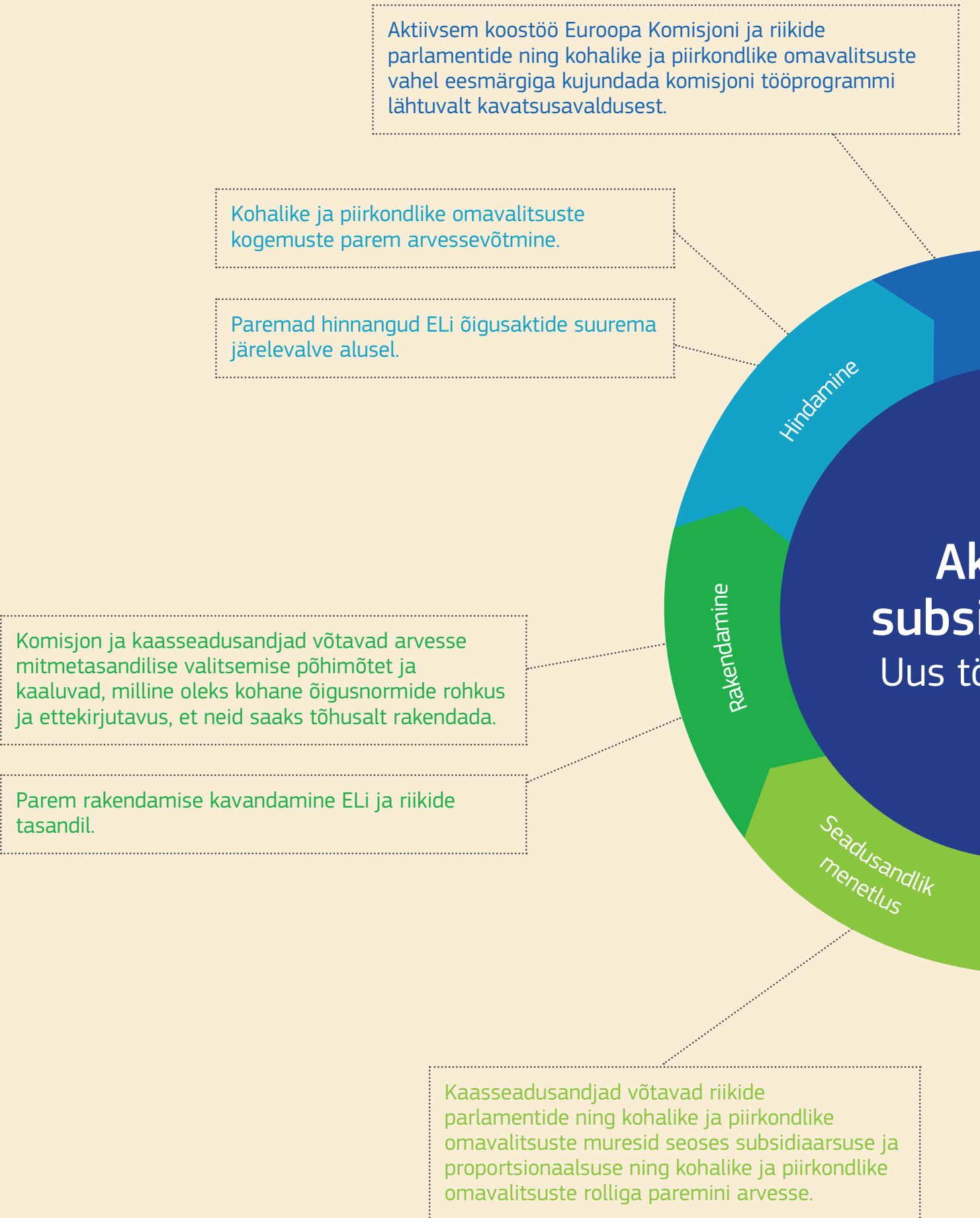
⁸ Eurostat: 1. jaanuari 2018. aasta seisuga on „NUTS II“ tasandi piirkondi 281: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

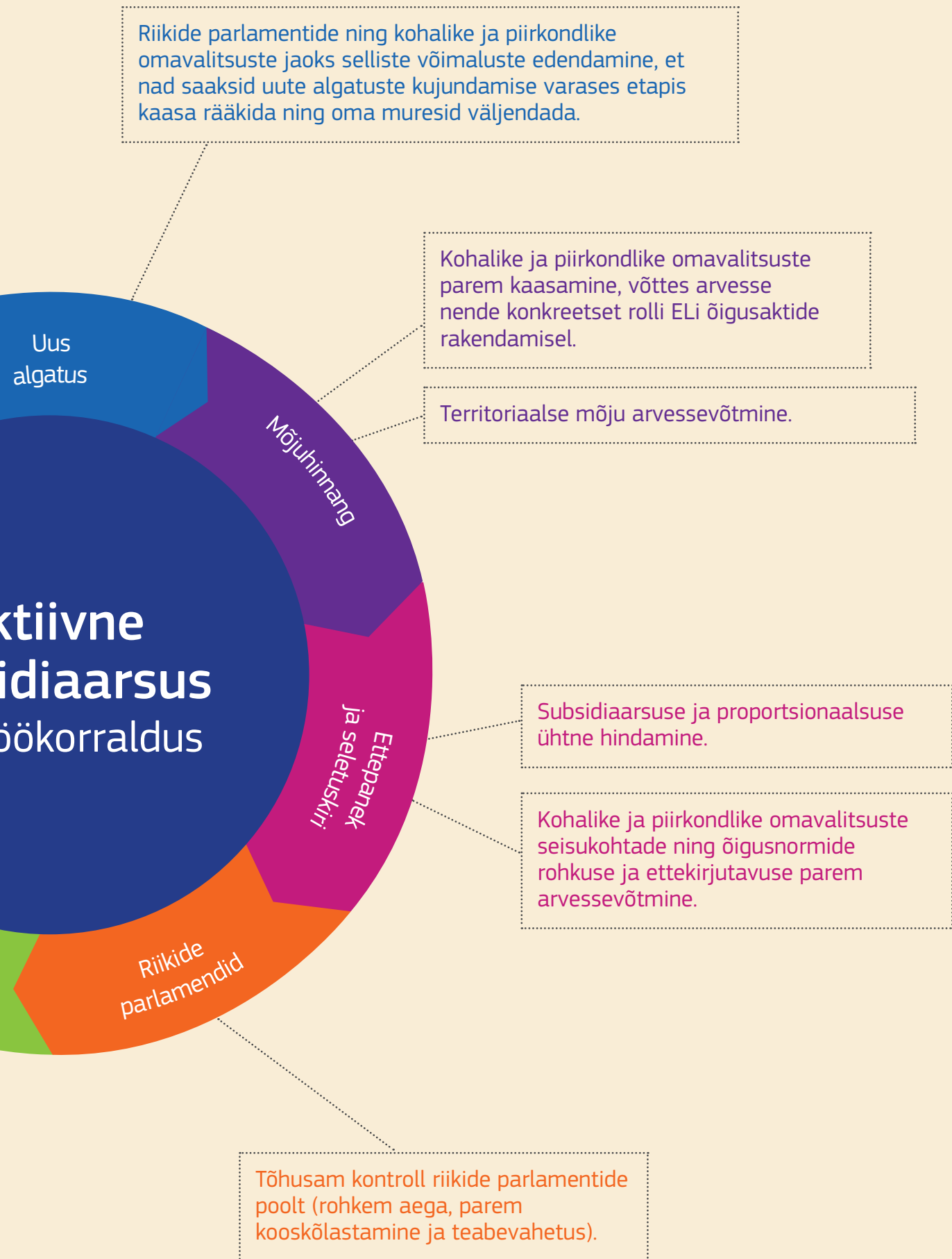
⁹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 2.

¹⁰ Vt rakkerühma 15. märtsi 2018. aasta koosoleku protokoll: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/tf-minutes-meeting-15-march-2018.pdf>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_et

Uue töökorralduse ülevaatlisk skeem





3. Rakkerühma töö

Rakkerühm arutas koosolekutel president Junckeri mandaadi kolme ülesannet (a, b ja c) ning esitab alljärgnevalt oma töö tulemused vastavalt poliitikakujundamise protsessi erinevatele etappidele, alustades ühise lähenemisviisi vajadusest subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamisel.

3.1. Parem arusaamine subsidiaarsusest ning kuidas käsitleda proportsionaalsust

Rakkerühm märgib, et puudub ühine juhend õigusakti eelnõu või muu poliitika või programmi sisu hindamiseks seoses subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Komisjon on koostanud omaenda üksikasjaliku juhendi ning Euroopa Regioonide Komitee kasutab enda hindamisel nn subsidiaarsuse tabelit. Igal liikmesriigi parlamendil on selle hindamiseks oma lähenemisviis.

Üks sellise olukorra tagajärg on, et riikide parlamendid tõstatavad oma põhjendatud arvamustes sageli küsimusi, mis ulatuvad protokollis 2¹² ettenähtust väljapoole, nii et arvamused esindavad pigem erinevaid poliitilisi eelistusi kui subsidiaarsuse arvesse võtmist. Kui selliseid arvamusi ei saa edasises töös arvesse võtta, võib see põhjustada arusaamatusi ja pettumust. Samal ajal jätab subsidiaarsuse vallas seadusandliku protsessi ühese lähenemisviisi puudumine potentsiaalselt eksitava mulje, et seda küsimust ei käsitleta piisavalt. Kuigi protokollis nr 2 kehtestatud subsidiaarsuse kontrolli mehhanism on integreeritud Euroopa Parlamendi (punkt 42¹³) ja nõukogu kodukorda (artikkel 19¹⁴) ning institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe rõhutab subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse tähtsust, ei ole ka siin rakkerühmale teada ühtki menetlussätet selle kohta, kuidas Euroopa Parlament ja nõukogu neid kaht põhimõtet oma seadusandlikus töös käsitlevad.

Rakkerühm on veendunud, et hindamistabeli näidis võiks lisada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamisele nähtavust ja arusaadavust ning toetada kokkuvõttes ühise kontseptuaalse arusaamise paranemist kõigi seas, kes nende põhimõtete hindamisega oma otsustusprotsesside osana seotud on. Loomulikult ei võta see neilt võimalust tõstatada teisi küsimusi peale subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamise näidistabeliga hõlmatute. Rakkerühm on seisukohal, et see protsess peaks tõstma esile Euroopa lisaväärtuse põhimõtte, mis on peamine tegur, mille alusel otsustatakse, kas liit peaks midagi tegema, ning on ka üldsusele kergemini arusaadav mõiste. Samuti võiks hindamine olla kasulik Euroopa Kohtule seoses juhtumitega, mis kohtule esitatakse. Rakkerühm pakub välja subsidiaarsuse hindamise näidistabeli (V lisa), mida saaks kasutada ELi institutsioonide ning riikide ja piirkondade parlamentide seas edasise arutelu alusena¹⁵. Pikemas perspektiivis tuleks kokku lepitud ühine hindamistabel lisada institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe tulevasele versioonile, et luua strukturesem alus selle kasutamiseks Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni poolt.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+TOC+DOC+XML+VO//ET&language=ET>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/et/documents-publications/publications/council-rules-procedure-comments/>

¹⁵ „Piirkondade parlamendid“ hõlmavad käesoleva aruande tähenduses kõiki liikmesriikide piirkondade parlamente ja assambleesid. Kui mõeldakse spetsiaalselt seadusandlike volitustega piirkondlike parlamente aluslepingute protokollis nr 2 tähenduses, viidatakse sellele konkreetselt.

Rakkerühma 1. soovitus

Liidu institutsioonid ja organid ning riikide ja piirkondade parlamendid peaksid kasutama subsidiaarsuse (sh ELi lisaväärtuse), proportsionaalsuse ning uute ja olemasolevate õigusaktide õigusliku alusega seotud küsimuste hindamisel ühist meetodit („hindamistabelit“).

See hindamismeetod peaks hõlmama algselt Amsterdami lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse protokollis ning Euroopa Kohtu asjakohases kohtupraktikas sisalduvaid kriteeriume. Käesolevale aruandele on lisatud pakutav hindamise näidismudel.

Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid seadusandliku protsessi käigus hindama süstemaatiliselt ja ühise meetodi abil kavandatavate õigusaktide ja enda tehtavate muudatuste subsidiaarsust ja proportsionaalsust. Nad peaksid võtma täielikult arvesse komisjoni ettepanekutes esitatud hinnangut ning riikide parlamentide ja Euroopa Regioonide Komitee (põhjendatud) arvamusi.

Rakkerühm usub, et seda soovitust saaks ellu viia järgnevate meetmete abil.

- Kaasseadusandjad, riikide ja piirkondade parlamendid, Euroopa Regioonide Komitee ja Euroopa Komisjon peaksid näidistabeli üle edasi arutama, pidades silmas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamise juures parema arusaamise ja ühise lähenemisviisi edendamist.
- Komisjon peaks uuendama oma parema õigusloome suuniseid nii, et need kajastaksid kokku lepitud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamistabelit. Komisjon peaks kasutama tabelit mõjuhinnangus ja/või seletuskirjas oma subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnangute selgesõnalisemaks väljendamiseks vastavalt institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktile 25 ja aluslepingute protokollile nr 2.
- Riikide ja piirkondade parlamendid peaksid subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi rakendades ning kaasseadusandjad peaksid seadusandliku menetluse vältel kasutama tabelit subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse küsimuste käsitlemise alusena.
- ELi institutsioonid ja nõuandvad organid peaksid rõhutama ELi algatuste Euroopa lisaväärtust ning kodanikke sellest aspektist tõhusamalt teavitama.

3.2. Riikide parlamendid ja tõhusam subsidiaarsuse kontroll

Riikide parlamentidel on subsidiaarsuse põhimõtte järgimise tagamisel keskne osa ning samuti on neil võimalik aidata positiivsel viisil kaasa uute õigusaktide sisu koostamisele. Riikide parlamentides vaadeldakse subsidiaarsuse hindamisel komisjoni õigusaktide ettepanekute sisu. See aitab tagada liidu demokraatliku õiguspärasuse. Aastatel 2010–2017 esitasid riikide parlamendid subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi raames 409 põhjendatud arvamust, mis esindasid 582 häält. Nn kollase kaardi menetlusi on seni olnud kolm ning oranži kaardi menetlusi ei ole olnud. Rakkerühm märkis, et tegemist on keeruka valdkonnaga, kaalus parandusi, mida võiks kehtivas süsteemis teha, ning mitut küsimust, mille lahendamiseks tuleks muuta aluslepingut.

Mitu rakkerühma liiget olid seisukohal, et algatatud kollase kaardi menetluste väike arv näitab praeguse kontrolli mehhanismi väikest mõju, ning toetasid seetõttu nende künniste alandamist, milleks oleks vaja aluslepingu muutmist. Rakkerühm arutas seda küsimust ning märkis, et ei ole selge, kas senise kollase kaardi künnise alandamine kolmandikult veerandile võimalikest häältest avaldaks käivitavate kollase kaardi menetluste arvule olulist mõju, kui eeldada, et riikide parlamendid osalevad subsidiaarsuse kontrolli mehhanismis praegusega võrreldes samaselt. Kollase kaardi menetluste arvu märgatavaks suurendamiseks oleks vaja veerandist oluliselt madalamat künnist¹⁶, kuid see tekitaks kahtlusi seoses väljendatud murede esindavusega. Rõhutades siiski tõsise poliitilise dialoogi olulisust, mis kindlustaks seadusandliku protsessi õiguspärasust, palub rakkerühm komisjonil alati tagada, et ta annab riikide parlamentide põhjendatud arvamustele alati põhjalikud, õigeaegsed ja avalikud vastused, isegi kui kollase kaardi menetlust kehtivate eeskirjade järgi ei käivitata.

Mitu liiget tõstasid ka nn punase kaardi (veto) küsimuse riikide parlamentide puhul, mis nõuaks aluslepingu muutmist, ning rakkerühm kuulas ära seisukohad, mille järgi võiks sellel olla soovimatuid tagajärgi, kuna praegu puudub ühine arusaam riikide parlamentide antavate subsidiaarsuse hinnangute tähendusest ja ulatusest. Teisest küljest täheldas rakkerühm riikide parlamentide soovi tuua esile ka positiivset panust, mida nad saavad Euroopa protsessile anda, kui oleks olemas mehhanism, mis võimaldaks neil teha komisjonile ettepanekuid meetme võtmiseks – nn roheline kaart. Sellise ametliku protsessi jaoks oleks vaja muuta aluslepingut ja see mõjutaks komisjoni õigust seadusandluse algatamisel ning Euroopa Parlamenti ja nõukogu rolli. Rakkerühm leidis siiski, et riikide parlamentidel on alati piisavalt võimalusi omavahelise kooskõlastamise parandamiseks, et tagada endale tugev hääl ja ärakuulamiseks piisav kriitiline poliitiline mass.

Rakkerühm soovib neil seda teha ning soovib komisjonil sellistele algatustele asjakohaselt reageerida.

Aeg, mis riikide parlamentidele põhjendatud arvamuste koostamiseks ning oma liikmesriikides konsulteerimiseks antakse, eriti kui seal on seadusandlike volitustega piirkondlike parlamente, on tundlik küsimus. Kuna Euroopa Parlament ja nõukogu väldivad tegutsemist ajal, kui riikide parlamendid põhjendatud arvamusi esitavad, tuleb seda perioodi hoolikalt kohandada. Mitu rakkerühma liiget leidis, et praegust 8-nädalast perioodi tuleks pikendada 12 nädalale, ning rakkerühm märkis, et Euroopa Ülemkogu on seda võimalust varem kaalunud¹⁷. Ilma selleks vajaliku aluslepingu muudatusega on rakkerühm seisukohal, et komisjon võiks pakkuda riikide parlamentidele põhjendatud arvamuste koostamisel rohkem paindlikkust. Selline paindlikkus koos ühisel tabelil põhinevate subsidiaarsuse hinnangute puhul eeldatava suurema ühtluse ning parema suhtluse ja teabevahetusega riikide parlamentide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste vahel võiks leevendada tunnetatavat vajadust vähendada künniseid, mis käivitavad kollase kaardi ja oranži kaardi menetlusi.

Samuti arutas rakkerühm asjaolu, et riikide parlamendid lähevad oma põhjendatud arvamustes sageli subsidiaarsuse küsimustest kaugemale, mis tekitab arusaamatusi ja pettumust, kui nende punktide kohta ei saa vastuseid anda. Kuigi riikide parlamentide arvamuste alusena ühise subsidiaarsuse tabeli kasutamine võiks aidata selliseid arusaamatusi ära hoida, on mõned rakkerühma liikmed seisukohal, et kontrolli mehhanismi ja põhjendatud arvamuste käsitusala tuleks laiendada nii, et see hõlmaks ka proportsionaalsust ja pädevuse andmist (õiguslik alus).

Lõpetuseks leiab rakkerühm, et põhjendatud arvamuste teemal on vaja parandada kooskõlastamist ja teabejagamist riikide parlamentide, piirkondlike seadusandlike volitustega parlamentide ning teiste piirkondlike ja kohalike omavalitsuste vahel. Näiteks on riikide ja piirkondade parlamentidel omaette teabejagamisplatvormid, komisjoni vastused põhjendatud arvamustele avaldatakse aga nii parlamentidevahelisel platvormil kui ka komisjoni veebilehel. Riikide parlamendid peaksid asjakohastel juhtudel konsulteerima subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi kontekstis piirkondade parlamentidega. Ametlikud muudatused seoses riikide ja piirkondade parlamentide vahelise suhtlusega nõuaksid aluslepingute muutmist ja neid tuleks kaaluda pikemas perspektiivis. Praegu kehtivate aluslepingute sätete piires võiks aga seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentide tõhusama kaasamise tagada struktureeritud, kuid mitteametlik dialoog.

¹⁶ Aruteludokument nr 3: subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine institutsioonide töös. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

¹⁷ Euroopa Ülemkogu 19. veebruari 2016. aasta järelduste jao C (suveräänsus) punkt 3: <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>

Rakkerühma 2. soovitus

Komisjon peaks aluslepingust tulenevat riikide parlamentide põhjendatud arvamuste esitamise 8-nädalast tähtaega kohaldama paindlikul viisil.

Sellise paindliku lähenemise juures tuleks võtta arvesse ühiseid puhkuseperioode ja tööpauze, andes samas komisjonile võimaluse reageerida niipalju kui võimalik igale arvamusele kaheksa nädala jooksul.

Komisjon peaks käsitlema riikide parlamentidelt saadud põhjendatud arvamusi ning piirkondlikelt seadusandlike volitustega parlamentidelt saadud tagasisidet sobival moel oma iga-aastases subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse aruandes. Komisjon peaks tegema kaasseadusandjatele arusaadavalt ja aegsasti kättesaadavaks ka teabe ettepanekute kohta, mille puhul on tõstatatud subsidiaarsuse osas olulisi probleeme.

Rakkerühma 3. soovitus (aluslepingu muutmise)

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 2 tuleks võimaluse tekkimisel muuta, et anda riikide parlamentidele põhjendatud arvamuste koostamiseks ja esitamiseks ning subsidiaarsust, proportsionaalsust ja kavandatud õigusakti õiguslikku alust (pädevuse andmine) puudutavate seisukohtade täielikuks väljendamiseks 12 nädalat. Kui ELi õigusakti ettepanek mõjutab nende riiklikust õigusest tulenevaid volitusi, peaksid riikide parlamendid konsulteerima seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentidega.

Rakkerühm leiab, et riikide parlamentide mõju subsidiaarsuse aruteludele suurendaksid järgnevad meetmed, milleks ei ole vaja aluslepinguid muuta.

- Komisjon peaks võtma arvesse viivitusi riikide parlamentidele keerukate õigusaktide pakettide üksikelementide edastamisel ning ühiseid puhkuseperioode, kui enamikul riikide parlamentidest on tööpauz.
- Riikide parlamendid peaksid põhjendatud arvamuste koostamise ajal konsulteerima Regioonide Komitee ning platvormi REGPEX¹⁸ abil asjakohaselt piirkondade parlamentidega.
- Komisjon peaks esitlema riikide parlamentidelt ning piirkondlikelt seadusandlike volitustega parlamentidelt saadud põhjendatud arvamusi ja seisukohti sobival moel oma iga-aastases subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse aruandes.
- Kui mõni ettepanek toob kaasa olulise arvu põhjendatud arvamusi, peaks komisjon koostama saadud riikide parlamentide põhjendatud arvamustest – ja vajaduse korral seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentide esitatud seisukohtadest – ülevaate ning tegema selle kaasseadusandjatele seadusandlikku menetlust silmas pidades aegsasti kättesaadavaks.

¹⁸ REGPEX on Euroopa Regioonide Komitee subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku alamvõrgustik, mis on avatud piirkondlikele seadusandlike volitustega parlamentidele ja regioonidele: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

3.3. Riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste parem kaasamine poliitika kujundamisse

3.3.1. Komisjoni töömeetod oma tegevuste ja tööprogrammi teemal kohalike ja piirkondlike omavalitsustega konsulteerimisel ja suhtlemisel

Rakkerühm märgib, et üks komisjoni 2015. aasta parema õigusloome poliitika olulisi uuendusi oli avada poliitikakujundamise protsessid kõigile sidusrühmadele. Kuigi see on järk-järgult toimumas, juhib rakkerühm tähelepanu sellele, et kohalike ja piirkondlike omavalitsuste osalemine komisjoni konsultatsiooni- ja tagasisidemehhanismides on üldiselt vähene. Alates 2016. aasta keskpaigast ning kui liita kokku kõigi tagasisidemehhanismide mahud, saadi sidusrühmadelt peaaegu 9000 vastust, kuid vähem kui 1 % neist tulid kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt. Samuti näib, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused annavad mõjuhinnangute ja hindamiste puhul nendesse väikese osa.

Kuigi rakkerühm mõistab, et kõigil kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel ei ole suutlikkust ega ressursse neis tegevustes osalemiseks, on ta arvamusel, et nende osaluse soodustamiseks tuleks rohkem ära teha, arvestades aluslepingust tulenevat kohustust austada liikmesriikide piirkondlikest ja kohalikest omavalitsusstruktuuridest tulenevaid rahvuslikke eripärasid ning nende rolli ja vastutust liidu õigusaktide rakendamisel¹⁹. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste mitmekesisust ja erinevat osalemissuutlikkust arvestades peaksid mis tahes protsessid ja vahendid nende osalemise tõhustamiseks olema lihtsad ja teostatavad ning kasutama maksimaalselt olemasolevaid võrgustikke ja platvorme. Rakkerühmal oli hea meel selle üle, et komisjon on andnud hiljuti lubaduse teha avalikud arutelud suurte algatuste teemal kättesaadavaks kõigis ametlikes keeltes, et parandada lipipäasetavust.

Järgmise sammuna tuleks rakkerühma arvates tunnustada üldiste konsultatsioonide käigus kohalike ja piirkondlike omavalitsuste eripära võrreldes teiste sidusrühmadega. Samuti arvas rakkerühm, et kohalike ja piirkondlike omavalitsusi julgustaks aktiivsemalt kaasa töötama liidu institutsioonide sisukam tagasiside. Rakkerühm soovib, et kohalike ja piirkondlike omavalitsuste erilise rolli arvessevõtmiseks tuleks nendega asjakohastel juhtudel sshipärasemalt konsulteerida.

Rakkerühm tundis heameelt ametisoleva komisjoni ulatusliku suhtluse üle riikide parlamentidega²⁰ ning soovib seda edasi arendada ja suhelda poliitika väljatöötamisel veelgi enam riikide parlamentide, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning kodanikuühiskonnaga. Praktilistel ja ressursidega seotud

põhjustel on vähetõenäoline, et seda saaks teha igal aastal kõigi uute algatuste puhul, mistõttu peaks komisjon kaaluma seda lähenemist kõige olulisemate algatuste puhul. Heaks näiteks on energialiidu ringreis, mille käigus pidas komisjon valitsuste, riikide parlamentide, Euroopa Parlamendi, sotsiaalpartnerite, ettevõtjate ja mittetulundussektori esindajatega põhjalikult nõu oma energialiidu strateegia teemal. Veel üks näide on 129 Euroopa tuleviku üle peetud dialoogi kodanikega, mis toimusid rohkem kui 80 linnas ja millest mõned hõlmasid riikide parlamente²¹. Sarnaselt viib Euroopa Regioonide Komitee 2018. aasta detsembri lõpule 200 kohalikku üritust ja kodanikuarutelu 28 Euroopa riigis, milles osaleb 230 komitee liiget ja üle 30 000 kodaniku.²²

Rakkerühm vaatlus ka kaht konkreetset küsimust seoses komisjoni suhtlusega kohalike ja piirkondlike omavalitsustega: komisjoni iga-aastane tööprogramm ning liikmesriikide riiklike majandusprogrammide kooskõlastamine („Euroopa poolaasta“). Rakkerühm mõistab, et komisjoni tööprogramm koostatakse vastavalt institutsioonidevahelistes kokkulepetes fikseeritud protsessidele ja tähtaegadele. See muudab kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamise keerukaks. Iga aasta septembris peab Euroopa Komisjoni president Euroopa Parlamendis kõne olukorrast Euroopa Liidus. Seda täiendavad Euroopa Parlamendi presidendile ning nõukogu eesistujariigile saadetav kavatsusavaldus. Kiri edastatakse ka riikide parlamentidele ning nõuandekomiteede esimeestele ja avaldatakse internetis. Seejärel avaldatakse komisjoni tööprogramm tavaliselt oktoobris. Rakkerühm oli seisukohal, et Euroopa Komisjoni ning riikide parlamentide ja kohalike ning piirkondlike omavalitsuste vahel peaks toimuma tihedam koostöö kavatsusavalduse avaldamisest hetkeni, mil komisjon võtab vastu tööprogrammi, et arvamusi saaks paremini arvesse võtta.

Liikmesriikide majanduspoliitikat kooskõlastatakse Euroopa tasandil Euroopa majandusliku juhtimise poolaasta raames. Rakkerühm soovib tungivalt, et liikmesriigid järgiksid komisjoni suuniseid kaasarääkimise ja vastutustunde suurendamiseks riigipõhiste soovituste osas, arvestades, et liidu finantsprogrammid toetavad järjest enam liikmesriikide majandusreformide, millel võib olla mõju kõigil liikmesriigi valitsustasanditel. See peaks ulatuma riiklikest ametiasutustest kaugemale ning hõlmama piirkondade omavalitsusi, sotsiaalpartnereid ning kodanikuühiskonda üldiselt.

¹⁹Näiteks on Euroopa linnade tegevuskava mitmetasandiline partnerlus, mille raames ELi liikmesriigid ja linnad tegutsevad ühiselt õigusloome, rahastamise ja koostöö parandamise nimel ning mida toetavad komisjoni ettepanekud aastate 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika raamistike kohta, et luua Euroopa linnade algatus – uus vahend linnadevahelise koostöö, innovatsiooni ja suutlikkuse arendamise heaks kõigis Euroopa linnade tegevuskava prioriteetsetes teemavaldkondades. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_et.htm

²⁰Ajavahemikul 1. novembrist 2014 kuni 18. juunini 2018 külastasid komisjoni liikmed 28 liikmesriigi parlamente 798 korral.

²¹https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/citizens-dialogues-future-europe_et.pdf

²²Euroopa Regioonide Komitee on kogunud sarnase arvu vastuseid ka ELi märgiga võrguküsitluse ja mobiilirakenduse „Have your say on Europe“ kaudu. Komitee president käivitab 2018. aasta sügisel pideva arutelumehhanismi, mis on seotud rakkerühma aruande rakendamisega.

Rakkerühma 4. soovitus

Komisjon koos riikide parlamentide ja Euroopa Regioonide Komiteega peaks suurendama riiklike, kohalike ja piirkondlike ametiasutuste teadlikkust nende võimalustest varases etapis poliitika kujundamisel kaasa rääkida.

Komisjon peaks kaasama kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused täielikult konsultatsiooniprotsessidesse, võttes arvesse nende konkreetseid rolle liidu õigusaktide rakendamisel. Komisjon peaks edendama kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamist, kavandades sobival viisil küsimustikud ning andes kohalike ja piirkondlike omavalitsuste seisukohtadele oma kaasseadusandjatele saadetatavates hinnangutes, ettepanekutes ja tagasisides rohkem selgitusi ja märgatavust.

Liikmesriigid peaksid järgima Euroopa Komisjoni suuniseid ja suhtlema Euroopa poolaasta raames riiklike reformikavasid koostades ning struktuurireforme kavandades ja rakendades sisukalt kohalike ja piirkondlike omavalitsustega, et parandada reformidega seotud vastutustunnet ja rakendamist.

Rakkerühma arvates võiks selle soovitusel rakendamiseks näha ette järgnevad konkreetsete meetmed.

- Komisjon peaks muutma oma parema õigusloome suuniseid nii, et need rõhutaksid kohalike ja piirkondlike omavalitsuste eripära, vajadust korraldada nendega sihipäraseid arutelusid, kui on selge, et neile avaldub olulist mõju, ning eriti juhul, kui nad tõstatavad oma komisjoni algetapi mõjuhindangutele (tegevuskavad) antavas tagasisides ja avalike arutelude käigus probleeme.
- Komisjon peaks tagama, et avalike arutelude küsimustikud sisaldavad kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele pühendatud osi, et neile oleks lihtsam selliste küsimuste nagu kohaliku või piirkondliku tasandi rakendamise ja mõju kohta teavet anda.
- Et suurendada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste aktiivsust vastamisel, peaksid Regioonide Komitee ja riikide parlamendid koos komisjoniga parandama nende seas teadlikkust olemasolevate konsultatsiooni- ja tagasisidevõimaluste kasutamisest selleks, et poliitika kujundamises ja rakendamises kaasa rääkida.
- Komisjon peaks muutma kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt saadud arvamuste kasutamise nende jaoks olulistes küsimustes (nt rakendamine ja territoriaalne mõju) nähtavamaks ja andma selle kohta paremat tagasisidet.
- Kaasseadusandjad, Euroopa Regioonide Komitee ning komisjon koos oma esindusbüroodega peaksid uurima, kuidas saaks neis institutsioonides kõige paremini suurendada teadlikkust kohalike ja piirkondlike omavalitsuste probleemidest ja probleemidest. Selle nimel võiks luua võimalusi töötajate vahetamiseks kohalike ja piirkondlike omavalitsustega ürituste ja koolituskursuste kaudu.
- Regioonide Komitee, riikide ja piirkondade parlamendid, ELi institutsioonid ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused peaksid tegema koostööd, et töötada välja ja edendada uuenduslikke meetmeid kodanikega suhtlemise parandamiseks kogu Euroopa Liidus²³ ning arendada näiteks ERASMUSE-laadse kohalike ja piirkonnapoliitikute programmi abil kohalike ja piirkondlike omavalitsuste suutlikkust poliitika kujundamises tõhusamalt kaasa rääkida.
- Liikmesriigid peaksid püüdma kaasata riiklike reformiprogrammide koostamisse ning struktuurireformide kavandamisse ja rakendamisse kohalike ja piirkondlike omavalitsusi viisil, mis kajastab iga liikmesriigi halduslikku ja põhiseaduslikku korraldust.
- Komisjon peaks püüdma teha valitud ja poliitiliselt oluliste algatuste ning Euroopa poolaasta osas tihedamat koostööd liikmesriikide riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutustega, sealhulgas oma esindusbüroode kaudu.

²³ Nagu näiteks Austrias välja töötatud ELi kohalike omavalitsuste liikmete programm „Europagemeinderäte“.

3.3.2. Komisjoni mõjuhindangud, ettepanekud ja rakenduskavad

Komisjoni õigusaktide ettepanekutele lisatakse tavaliselt mõjuhindang, mis käsitleb konkreetse probleemi lahendamiseks kavandatud alternatiivsete poliitiliste valikute kulusid ja kasulikkust (mõju). Mõjuhindangus uuritakse ka subsidiaarsust ja proportsionaalsust. Kuna paljusid poliitilisi meetmeid rakendatakse suures osas kohalikul ja piirkondlikul tasandil, on rakkerühma liikmed palunud, et kõigi kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi oluliselt mõjutavate poliitikaaldkondade mõjuhindangutes ja hindamistes käsitletaks süstemaatiliselt kohaliku ja piirkondliku tasandi mõju. Rakkerühm märgib, et komisjoni parema õigusloome suunised nõuavad kogu võimaliku mõju eelhindamist, kuid ainult olulise majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnamõju hindamist. Komisjoni mõjuhindangute (ja hindamiste) protsess toimib proportsionaalse analüüsi põhimõttel, mis tähendab, et hinnatakse konkreetse poliitilise kausta seisukohast olulist. See puudutab mõju, mis võib tekkida kohalikul ja piirkondlikul tasandil ning ei pruugi olla konkreetse ettepaneku seisukohast asjakohane või tähtis, kuid mida tuleks hinnata, kui see on mõne käsitletava algatuse puhul oluline. Mõlemal juhul peab Euroopa Komisjon oma mõjuhindangutes ja/või seletuskirjas selgitama, kas ta on seda mõju konkreetset piirkondlikul ja kohalikul tasandil hinnanud või miks ta seda teinud ei ole.

Samuti on komisjonil eesmärk esitada oluliste direktiivi ettepanekute puhul rakenduskavasid. Need edastatakse kaasseadusandjatele ja neis kirjeldatakse üldjoontes tegevusi, mis tagaksid komisjoni ettekujutuse kohaselt liidu õiguse hea ja tõhusa rakendamise. Kõnealused tegevused võivad hõlmata riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on liidu õigusaktide ja programmide rakendamisega liikmesriigis sageli tihedalt seotud. Nende vahetu kogemus on väga oluline, kui komisjon hindab õigusakti edukust ja tahab teada, kas see toimib plaanitult, on probleemne, ülemäära keeruline või tekitab mittevajalikke kulusid.

Kuigi komisjoni parema õigusloome suunised käsitlevad rakenduskavade koostamist, ei vaadelda mõju hindamisel süstemaatiliselt seda, kuidas võiksid uut või muudetud õigusakti rakendada konkreetsetel need, kes võivad vastutada kohalikul ja piirkondlikul tasandil tõhusa rakendamise tagamise eest. Peale selle on kõnealused rakenduskavad suunatud peamiselt riiklikele ametiasutustele, kes vastutavad lõppastmes ülevõtivate meetmete koostamise ja nende õige kohaldamise eest. Kuigi rakkerühm leidis, et komisjoni rakenduskavasid saaks oluliselt parandada, arvas ta, et paljudel juhtudel annaks suurema lisaväärtuse tõenäoliselt heade riiklike rakenduskavade koostamine, mis hõlmaksid kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi.

Rakkerühma 5. soovitus

Komisjon peaks tagama, et tema mõjuhindangutes ja hindamistes võetakse süstemaatiliselt arvesse territoriaalset mõju ning hinnatakse seda, kui see on kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks oluline. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused peaksid aitama selliseid potentsiaalset mõju oma konsultatsioonivastustes ja arengukavade tagasisides kindlaks teha.

Komisjon peaks oma parema õigusloome suunised ja vahendi vastavalt läbi vaatama, käsitledes õigusaktide rakendamise ja ELi lisaväärtusega seotud küsimusi, ning tagama komisjoni subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja asjakohase territoriaalse mõju hinnangutele oma ettepanekutes ja neile lisatavates seletuskirjades parema märgatavuse.

Seda soovitus tuleks käsitleda koos rakkerühma soovitustega kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamise kohta poliitika kujundamisse ja rakendamisse, kuna need küsimused on tihedalt seotud. Täpsemalt leiab rakkerühm, et soovitus võiksid aidata ellu viia järgnevad meetmed.

- Komisjon peaks lisama iga õigusakti ettepanekule lisatavasse seletuskirja rohkem mõjuhindangu elemente seoses territoriaalse mõju, subsidiaarsuse (sealhulgas ELi lisaväärtuse) ja proportsionaalsusega, et muuta need hinnangud märgatavamaks. (Seletuskiri, erinevalt mõjuhindangust endast, on kättesaadav kõigis ametlikes keeltes.)
- Regioonide Komitee peaks toetama kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi, et nad vastaksid tegevuskavadele, esialgsetele mõjuhindangutele ja konsultatsioonidele süstemaatilisemalt, et komisjoni mõjuhindangute ja hindamiste käigus oleks võimalik koguda ja kasutada konkreetse algatuse kohaliku ja piirkondliku ulatusega territoriaalset mõju.
- Komisjon peaks oma mõjuhindangute ja hindamiste raames territoriaalset mõju hindama, kui see on tõenäoliselt oluline kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, kes peaksid aitama oma konsultatsioonivastustes ja tegevuskava tagasisides seda mõju kindlaks teha.
- Arvestades, et komisjoni rakenduskavad ei haara tõenäoliselt piisavalt hästi kohalikke ja piirkondlikke mõõtmeid, peaksid riiklikud asutused tegema kohalike ja piirkondlike tasanditega riiklike rakenduskavade koostamisel koostööd. Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kogemuse arvessevõtmine annab riiklikul tasandil ilmseid eeliseid. Selle eesmärgi elluviimise meetodid on liikmesriigiti erinevad, kuna neil on erinevad haldus- ja põhiseaduslikud struktuurid.

3.4. Seadusandlik menetlus

Rakkerühm juhtis tähelepanu levinud ettekujutusele, et seadusandliku menetluse vältel ei toimu süstemaatilistelt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse arutamist. Näiteks nõukogus on selge, et see, kui palju riikide delegatsioonid õigusaktide ettepanekuid oma liikmesriigi parlamendisaadikute või kohalike ja piirkondlike omavalitsustega arutavad, on väga erinev. Euroopa Parlamendi puhul tunnistab rakkerühm, et see institutsioon annab subsidiaarsuse kohaldamise kohta vastustes komisjoni aastaaruannetele regulaarselt aru. Parlamendi uuringuteenistus hindab süstemaatilistelt komisjoni mõjuhindanguid aruandes, mis edastatakse vastavale parlamendikomisjonile ja avaldatakse internetis. Samuti koostab ja avaldab parlamendi uuringuteenistus piiratud arvu oluliste muudatuste puhul omaenda mõjuhindanguid. Põhimõtteliselt saab selles töös käsitleda subsidiaarsust ja proportsionaalsust.

Euroopa Parlamendis ja nõukogus arutatakse iga seadusandliku menetluse alguses järjest enam ka komisjoni mõjuhindanguid. Samuti teeb komisjon mõlemale institutsioonile kättesaadavaks oma ettepanekute vastuvõtmisele järgneva kaheksanädalase perioodi vältel kogutud sidusrühmade arvamused. See tagasiside võib hõlmata subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega seotud küsimusi ning kohalikul ja piirkondlikul tasandil olulist mõju.

Rakkerühm on siiski teadlik sellest, et Euroopa Parlament ja nõukogu teevad õigusakti läbirääkimise käigus komisjoni ettepanekusse sageli olulisi muudatusi. Need muudatused võivad sisaldada märgatavat kohaliku ja piirkondliku tasandi mõju, olla subsidiaarsuse seisukohast vähem proportsionaalsed ja vähem eelistatavad ning võivad tekitada probleeme kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks, kes neid rakendada peavad. Kuigi

Euroopa Parlament võib tellida uuringuid ja kuulamisi ning tema komisjonide arutelud on avalikkusele avatud ja kantakse veebis üle, ei ole seadusandliku menetluse käigus nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel peetavad peamised arutelud (kolmepoolsed läbirääkimised) üldsusele avatud ning seetõttu ei ole neid puudutav teave riikide/piirkondade parlamentidele ning kohalikele ja piirkondlikele ametiasutustele hõlpsasti kättesaadav.

Rakkerühm on seisukohal, et kaasseadusandjad peaksid kohalike ja piirkondlike omavalitsuste õiguspärasest muredest seadusandliku menetluse käigus paremini teadlikud olema, kuna see võiks tuua kaasa paremad väljundid ning tõhusama rakendamise kohalikul ja piirkondlikul tasandil. Seadusandlikud menetlused on sätestatud aluslepingus ning seega saab neid muuta ainult aluslepingu muutmise teel. Nii oleks see subsidiaarsuse nn hilise kaardi puhul, mida rakkerühm arutas – s.o ametlik subsidiaarsuse kontroll seadusandliku menetluse lõpus. Seetõttu kaalus rakkerühm praktilisemaid lühiajalisi ettepanekuid kohalike ja piirkondlike omavalitsuste paremaks kaasamiseks, mis ei nõuaks aluslepingu muutmist ja mida oleks ehk võimalik lisada institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe tulevase versiooni. Samuti väljendas rakkerühm heameelt hiljutise kohtupraktika²⁴ üle seoses juurdepääsuga kolmepoolsetel läbirääkimistel arutatud dokumentidele, institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe läbipaistvuse sätetega (sh uue andmebaasi väljatöötamine seadusandliku menetluse jälgitavuse parandamiseks) ning Euroopa Ombudsmani järelduste üle seoses kolmepoolsete läbirääkimiste läbipaistvusega²⁵. Rakkerühm loodab näha seda, et kaasseadusandjad käsitlevad neid küsimusi peatselt edasi, kuna see oleks hea algus kohalike ja piirkondlike omavalitsuste otsustusprotsessikaasamise toetamisele.

²⁴ 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=Ist&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

²⁵ <https://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/69214/html.bookmark>

Rakkerühma 6. soovitus

Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid kasutama läbirääkimistel järjekindlalt subsidiaarsuse tabelit, et edendada paremat teadlikkust kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks olulistest küsimustest.

Komisjon peaks tõstma kaasseadusandjate jaoks esile kõik oma ettepanekute vastuvõtmisele järgneval kontrollperioodil kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt saadavad arvamused.

Liikmesriikide valitsused ja parlamendid peaksid küsima seadusandliku menetluse alguses kohalike ja piirkondlike omavalitsuste arvamusi. Rakkerühm teeb ELi kaasseadusandjatele ettepaneku kaaluda vajaduse korral kohalike ja piirkondlike omavalitsuste esindajate kutsumist oma koosolekutele või arutelude ja ürituste korraldamist.

Rakkerühm usub, et seda soovitusi saaks praktikas ellu viia järgnevate meetmete abil.

- Kaasseadusandjad peaksid käsitletava ettepaneku seisukohast asjakohastel ja sobivatel juhtudel kutsuma kohalike ja piirkondlike omavalitsuste esindajaid tutvustama oma arvamusi Euroopa Parlamendi ja nõukogu komisjonide istungitel ja töörühmade koosolekutel.
- Kaasseadusandjad peaksid korraldama konkreetse seadusandliku menetluse seisukohast asjakohastel ja sobivatel juhtudel kuulamisi ja ekspertidega kohtumisi, millele osalevad kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused.
- Komisjon peaks tõstma kohalikelt ja piirkondlikelt omavalitsustelt saadud arvamused esile sidusrühmade tagasiside aruandes, mille ta saadab oma ettepanekute kohta kaasseadusandjatele.

Rakkerühma 7. soovitus

Piirkondade ja riikide parlamendid peaksid uurima, kuidas oma vastavaid teabejagamisplatvorme (REGPEX ja IPEX²⁶) tõhusamalt ühendada, et tagada seadusandlikus menetluses ja subsidiaarsuse kontrolli mehhanismis nende murede parem arvessevõtmine.

Rakkerühm usub, et seda soovitusi saaks ellu viia järgnevate meetmete abil.

- Riikide parlamendid, piirkondade parlamendid ning Regioonide Komitee peaksid parandama omavahelist suhtlust, uurides näiteks, kuidas kasutada paremini ära ja ühendada tõhusamalt oma riikide ja piirkondade parlamentide vaheliseks teabevahetuseks mõeldud IT platvorme.
- Riikide parlamendid peaksid konsulteerima põhjendatud arvamuste koostamisel asjakohaselt piirkondade parlamentidega.
- Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid seadusandliku menetluse paremaks jälgimiseks kiirendama tööd institutsioonidevahelise andmebaasi väljatöötamisel, et parandada vastavalt institutsioonidevahelisele parema õigusloome kokkuleppele seadusandliku menetluse läbipaistvust.
- *Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe tulevasel läbivaatamisel tuleks kaaluda, kuidas hõlbustada teabe ja dokumentide edastamist kõigile käimasolevas seadusandlikus menetluses osalevatele organitele ja tagada kogu menetluse vältel sobiv subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse järelevalve.*

²⁶ ELi parlamentidevahelise teabevahetuse platvorm: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

3.5. Tõhusam tegutsemine

Käesolev lõik puudutab rakkerühma mandaadi ülesannet b. Nagu punktis 2 selgitatud, tunnistab rakkerühm täielikult vajadust liidu ulatuslikuma tegevuse järele valdkondades, kus kerkib esile uusi probleeme, näiteks julgeoleku-, kaitse- ja rändepoliitika, ning vajadust tõhustada liidu tegevust senistes valdkondades, näiteks kliimamuutus ja innovatsioon. Kuna seda kõike tuleb teha piiratud ressursside tingimustes, on rakkerühma arvates selge, et Euroopa tasandil tuleb mõelda järele, kuidas tegevustele tähtsust omistada ning olemasolevaid ressursse tõhusamalt kasutada. Olles küsimust uurinud, jõudis rakkerühm siiski järeldusele, et kõigis ELi senistes tegevusvaldkondades on ELi lisaväärtus olemas, ega nimetanud seetõttu ühtki aluslepingu pädevust ega poliitikavaldkonda, mis tuleks kas täielikult või osaliselt liikmesriikidele lõplikult tagasi delegeerida. Seetõttu ei leia rakkerühm, et see Euroopa tuleviku valge raamatu 4. stsenaariumi aspekt oleks edasiminekuks kõige asjakohasem meetod.

3.5.1. Olemasolevate õigusaktide hindamine ja parandamine

Eelmistes lõikudes kirjeldatud uus töökorraldus peaks mitte ainult aitama tagada uute õigusaktide paremat kavandamist, vaid ka olemasolevate liidu õigusaktide vastavust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele ning sobivaid seadusandluse põhjalikkuse ja kohalike ning piirkondlike omavalitsuste kaalutusõiguse tasemeid. Rakkerühm toonitab vajadust hinnata nende küsimuste osas regulaarselt liidu õigusakte ning teha vajaduse korral muudatusi kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega.

Rakkerühm tunnistab, et direktiivid annavad põhimõtteliselt liikmesriikidele õigusakti eesmärkide saavutamiseks kasutatavate meetodite osas suurema vabaduse. Rakkerühm ei väljendanud oma aruteludes ühe õigusakti eelistamist teistele, kuid märkis, et direktiivid ja määrused on arenenud nii, et need on muutunud sisuliselt üsna sarnaseks. Rühmas toimus huvitav arvamuste vahetus selle võimalike põhjuste üle, mille hulgas nimetati vähest usaldust liikmesriikide endi ning nende ja liidu institutsioonide vahel seoses õigusakti piisavalt kõrgetasemelise rakendamisega. Selline usalduse puudumine võib tuua kaasa liidu õigusaktide (direktiivide) suurema üksikasjalikkuse ja preskriptiivsuse. Samuti nõrgendab usalduse puudumine riiklike õigusaktide „vastastikuse tunnustamise“ tulemuslikkust. Rakkerühm tunnistab siiski, et olukorral on ka olulisi tasakaalustavaid külgi. Liidu õigusaktide järgimise tagamiseks ning siseturul võrdsete tingimuste loomiseks võib vaja minna preskriptiivsemaid õigusakte, mis piiravad kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning ettevõtete paindlikkust.

Kõiki olemasolevates õigusaktides seadusandluse põhjalikkuse osas tehtavaid muudatusi tuleks seetõttu hoolega kohandada ning viia ellu parema õigusloome põhimõtete alusel, alustades põhjalikul tõendite kogumisel ja enim mõjutatud rühmade konsulteerimisel põhinevast hindamisest, et teha selgeks, mida oleks kasulik muuta. Rakkerühm on seisukohal, et peamine küsimus on selle teadmine, kui hästi õigusakt kohapeal toimib ning millised

Rakkerühm on siiski veendunud, et eespool visandatud uus töökorraldus võib potentsiaalselt anda liidule võimaluse ressursside tõhusamaks kasutamiseks. See aitaks tagada, et uued õigusaktid järgivad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, ei ole liiga põhjalikud²⁷ ning jätavad kohalikele, piirkondlikele ja riiklikele ametiasutustele piisavalt paindlikkust. See peaks aitama suurendada õigusaktide tõhusat ja tulemuslikku rakendamist tagamaks, et need annavad kohapeal sellist kasu, milleks need on mõeldud. Samuti käsitles rakkerühm kaht täiendavat tõhususe parandamise aspekti. Eelkõige uuris rühm järgmist:

- olemasolevate liidu õigusaktide hindamine ja parandamine seoses subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli ning seadusandluse põhjalikkusega;
- olemasolevate õigusaktide tõhusa rakendamise juures jõupingutuste suurendamine.

on sellega seotud kulud ja kasu, ning selles vallas on riikide, piirkondade ja kohalike ametiasutuste arvamused hädavajalikud. Rakkerühm usub, et komisjon on saanud REFITi programmi ja platvormi abil väärtuslikke kogemusi, uurides enim mõjutatud rühmadelt saadud teabe alusel juhtumipõhiselt, milliseid õigusakte saab lihtsustada ja parandada ning kus on võimalik vähendada mittevajalikku koormust. Seetõttu soovib rakkerühm, et komisjon arendaks hindamist sellele kogemusele tuginedes õigusaktide subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast edasi.

Rakkerühm on koostanud sellisteks hindamiseks rea soovitusi lähtuvalt enda hinnangutest ning suhtlusest sidusrühmadega, samuti on rakkerühm saanud mitmeid arvamusi erinevatelt üksustelt ja inimestelt, kes on nimetanud õigusakte ja õigusaktide ettepanekuid, mis on nende arvates subsidiaarsuse (lisaväärtuse), proportsionaalsuse, seadusandluse põhjalikkuse või kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele jäetud paindlikkuse seisukohast probleemsed. Need on võetud kokku VI lisas ja kättesaadavad rakkerühma veebilehel²⁸. Arvestades ettepanekute hulka ja tõstatatud probleemide mitmekesisust – millest osa ei pruugi olla otseselt seotud subsidiaarsusega –, ei olnud rakkerühmal võimalik hinnata erinevate ettepanekute häid külgi. Seetõttu otsustas rakkerühm tuua need esile ja kasutada seda võimalusena käivitada põhjalikum arutelu selle üle, milliseid õigusakte oleks kohane selliselt hinnata.

Sellega seoses juhib rakkerühm tähelepanu veel kahele küsimusele. Esiteks on heade hinnangute koostamine keeruline ülesanne, mille täitmiseks on vaja üksikasjalikke andmeid, mida sageli ei ole olemas või ei koguta ning mis ei ole seetõttu komisjonile kättesaadavad. Rakkerühm võtab teadmiseks, et Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon on võtnud institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes kohustuse kaaluda iga uue alusakti puhul õigusakti hindamist ja tulemuslikkust puudutavate sätete lisamist, et aidata tagada

²⁷ Seadusandluse puhul seonduv „põhjalikkus“ põhimõtete ja eesmärkide kehtestamise piisavusega võrreldes vajadusega sätestada üksikasjalikke tehnilisi ettekirjutusi eesmärkide saavutamise viiside kohta, mis võib mõjutada seda, millises ulatuses on riikide, piirkondlike ja kohalike ametiasutustel õigusaktide rakendamisel kaalutusõigus (vt rakkerühma 15. märtsi 2018. aasta koosolekul tutvustatud professor Dougani dokumenti): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf.

²⁸ Nende seas on dokumendid (1) Euroopa Regioonide Komiteesse kuuluvatelt rakkerühma liikmetelt https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf ning dr Lopatkalt https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf.

vajalike andmete kättesaadavaks tegemist. Rakkerühm märgib, et komisjon juba lisab oma ettepanekutesse selliseid sätteid.

Teiseks esitasid mitu rakkerühma liiget ettepanekuid selle kohta, kuidas võiks kavandada järgmise mitmeaastase finantsraamistiku programmi ning eriti liidu ühtekuuluvuspoliitika programme nii, et

võetaks arvesse rakkerühmas käsitletud küsimusi²⁹, sealhulgas õigusaktide keerukust³⁰. Need mõtted edastati volinikele, kes vastutavad rahastamisprogrammide eest, mille komisjon võttis vastu enne rakkerühma aruande valmimist. Rakkerühm märgib, et mitu sellist ideed kajastuvad nüüd komisjoni ettepanekutes.

Rakkerühma 8. soovitus

Komisjon peaks töötama välja mehhanismi õigusaktide valimiseks ja hindamiseks seoses subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, lihtsustamise, seadusandluse põhjalikkuse ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolliga. See võiks tugineda õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmile ja platvormile REFIT.

Üldiselt tuleks kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ja nende võrgustike kogemusi ELi õigusaktide seire ja hindamise juures täielikult arvesse võtta. Regioonide Komitee peaks rajama uue piirkondlike keskuste katsevõrgustiku, mis toetaks poliitika rakendamise läbivaatamist.

Rakkerühma arvates võiks praktikas selle soovitusse elluviimise toetamiseks näha ette järgnevad konkreetset meetmed.

- Komisjoni REFITi platvormi lähenemisviisi ja struktuuri tuleks kohandada olemasolevate õigusaktide läbivaatamiseks seoses subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, seadusandluse põhjalikkuse ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste osaga.
- Komisjoni käimasolevparema õigusloome poliitika kohaselt õigusaktide hindamise protsess peaks uurima subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja seadusandluse põhjalikkuse küsimusi, võttes arvesse rakkerühma liikmete esitatud ja sidusrühmadelt saadud soovitusi.
- Regioonide Komitee peaks käivitama uue piirkondlike keskuste võrgustiku katseprojekti, et koguda ja suunata süstemaatiliselt arvamusi ja konkreetseid andmeid õigusaktide rakendamise kohta. Rakkerühma arvates oleks see kasulik algatus, mis võiks potentsiaalselt kõrvaldada praegused andmete puudujäägid ja parandada õigusaktide hindamist.
- Kui katseetapp on lõpule viidud, peaksid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon rakkerühma arvates kaaluma võrgustikuprogrammi toetamist koos Regioonide Komiteega, kui katseprojekti tulemused on positiivsed.
- Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid tagama institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punktide 22 ja 23 tõhusa rakendamise, et kindlustada õigusaktide kohaldamise piisav järelevalve, mis võib aidata kaasa parema kvaliteediga hindamistele.
- Komisjon ja kaasseadusandjad peaksid tagama, et kui sobivaks õigusaktiks valitakse direktiiv, siis võetakse piisavalt arvesse riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste vajadust selle rakendamisega seotud paindlikkuse järele.
- Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe tulevasel läbivaatamisel tuleks kaaluda, kuidas kajastada liidu õigusaktides mitmetasandilise valitsemise põhimõtet.

²⁹ Vt Euroopa Regioonide Komiteesse kuuluvate rakkerühma liikmete poolt rakkerühma 27. aprilli koosolekul esitletud dokumenti ühtekuuluvuspoliitika reformi kohta ning järgmisi seisukohti Potsdami Instituudilt: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/lf_nkr-gutachten_vollzugsorientierte_gesetzgebung_de_0.pdf; Baieri liidumaalt: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/positionspapier-subsidiaritat-bayern-englisch_en.pdf; ning Baden-Württembergi liidumaalt: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/baden-wuerttember_de.pdf

³⁰ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/cor-contribution-on-the-simplification-cohesion-funds.pdf>

3.5.2. Suurem keskendumine õigusaktide rakendamise parandamisele

Rakkerühm täheldas, et paljudes poliitikavaldkondades on põhjalik liidu õigusaktide kogum nüüd olemas ning et peamine proovikivi on tagada jõustamis- ja muude meetmete abil nende tulemuslik kohaldamine. Rakkerühm juhib tähelepanu vajadusele jätkuva ELi tasandil kooskõlastamise järele, kuid arvab, et olemasolevate õigusaktide hulga suurendamise vajadus on väike. See võimaldaks liidul kasutada ressursse tõhusamalt, lahendades kodanikele suurimat muret põhjustavaid probleeme, pidades samas kinni liidule üle antud pädevustest, subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja mitmetasandilise valitsemise põhimõtetest ning käesolevas aruandes visandatud uuest töökorraldusest. Samuti pakuti, et komisjon peaks kaaluma hoolikalt mittesiduvate dokumentide avaldamise lisaväärtust väljaspool seadusandlikke tegevusi. Veel arutas rakkerühm delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide

kasvava hulga negatiivset mõju seadusandluse põhjalikkusele ning kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele võimaldatavale paindlikkusele. Rakkerühm tunnistab selliste aktide vajalikkust liidu õigusaktide tulemusliku rakendamise seisukohast, kuid juhib tähelepanu riikide parlamentide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste murele, et sellised aktid võivad tekitada probleeme, kuna võivad avaldada neile otsest mõju, aga jäävad aluslepingute protokollis nr 2 sätestatud ametlikust subsidiaarsuse kontrolli mehhanismist välja. Rakkerühma liikmed leiavad, et kaasseadusandjad ja komisjon peaksid selliseid akte säästlikumalt kasutama. Sellegipoolest võivad kõik sidusrühmad saata delegeeritud ja rakendusaktide eelnõude kohta enne neile lõpliku kuju andmist komisjoni veebilehe kaudu märkuseid.

Rakkerühma 9. soovitus

Järgmine komisjoni koosseis peaks koos Euroopa Parlamendi ja nõukoguga kaaluma mõnes poliitikavaldkonnas oma töö raskuspunkti suunamist pigem tõhusamale rakendamisele kui uute õigusaktide algatamisele valdkondades, kus olemasolevad õigusaktid on väljakujundatud ja/või hiljuti oluliselt muudetud.

Täpsemalt leiab rakkerühm, et soovitus võiks aidata ellu viia järgnevad meetmed.

- Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe punkti 5 kohaselt vahetama arvamusi ja leppima kokku sihipärase mitmeaastase programmi, milles võetakse arvesse käesolevat soovitus ja rakkerühma aruannet üldiselt seoses subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega. Näiteks võib pöörata rohkem tähelepanu õigusaktide rakendamise siseturu, maksude, finantsteenuste, keskkonna, transpordi, meedia/IKT, hariduse ja turismi valdkondades.
- Kaasseadusandjad ja Euroopa Komisjon peaksid pöörama delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide mahule seoses seadusandluse põhjalikkusega rohkem tähelepanu, samal ajal kui riikide parlamendid ning piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused peaksid kasutama rohkem võimalust väljendada neljanädalase tagasisideperioodi jooksul õigusaktide ettepanekute osas oma muresid.

I lisa Rakkerühma liikmed

Rakkerühm pidi algselt koosnema üheksast liikmest lisaks esimehele. Euroopa Parlament aga osa ei võtnud ning president Juncker nimetas rakkerühma ainult kuus liiget³¹, kuigi võimalus Euroopa Parlamendi liitumiseks jäeti kogu rakkerühma mandaadi vältel avatuks.

Frans TIMMERMANS
(Madalmaad)

Rakkerühma eesistuja ning Euroopa Komisjoni õigusloome, institutsioonidevaheliste suhete, õigusriigi põhimõtete ja põhiõiguste harta eest vastutav esimene asepresident.

François DECOSTER
(Prantsusmaa)

Regioonide Komitee liige ning Nord-Pas-de-Calais-Picardie piirkondliku nõukogu aseesimees ja Saint-Omeri linnapea (Prantsusmaa). Ta on Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liidu fraktsiooni aseesimees Regioonide Komitees.

Karl-Heinz LAMBERTZ
(Belgia)

Regioonide Komitee president alates 2017. aasta juulist ning varasem esimene asepresident. Samuti on ta Belgia senati liige, kes esindab Belgia saksakeelset kogukonda.

Reinhold LOPATKA
(Austria)

Austria Parlamendi alamkoja alalise ELi asjade alamkomisjoni esimees. Ta on olnud Austria Rahvapartei fraktsiooni esimees ja föderaalset rahandusministeeriumi riigisekretär ning hiljem Euroopa ja rahvusvaheliste asjade föderaalministeeriumi riigisekretär.

Michael SCHNEIDER
(Saksamaa)

Regioonide Komitee liige ja riigisekretär, Saksi-Anhaldi liidumaa esindaja Föderaalvalitsuses. Ta on Euroopa Rahvapartei fraktsiooni esimees Regioonide Komitees.

Kristian VIGENIN
(Bulgaaria)

Bulgaaria Vabariigi Rahvussamblee Euroopa asjade ja Euroopa fondide järelevalve komisjoni esimees ning Bulgaaria Sotsialistliku Partei liige. Ta on olnud ka Bulgaaria välisminister ja Euroopa Parlamendi liige.

Toomas VITSUT
(Eesti)

Eesti Keskerakonna liige ning Riigikogu Euroopa asjade komisjoni esimees. Ta on olnud ka Tallinna linnavolikogu esimees alates 2005. aastast ja on Regioonide Komitee endine liige.

³¹ C(2018) 406. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/task-force-members-appointment-c-2018-406_en.pdf

II lisa Rakkerühma tegevus ja sidusrühmade arvamused

1. Kuidas rakkerühm töötab

Rakkerühm leppis töömeetodid³² kokku esimesel koosolekul 25. jaanuaril 2018. Rühm on kogunenud kokku 7 korral, et arutada president Junckeri antud kolme ülesandega seotud küsimusi. Arutelu toimus rakkerühma sekretariaadi ja liikmete koostatud dokumentide alusel. Kõik tööplaanid, protokollid ja aruteludokumentid on kättesaadavad rakkerühma veebilehel³³. See on andnud kõigile sidusrühmadele võimaluse hoida end rakkerühma tööga kursis ja anda tagasisidet otse veebilehel või kirjalikult esimese asepresidendi või rakkerühma liikmete kaudu.

Samuti viisid rakkerühma liikmed ellu mitu teavitustegevust, et hoida sidusrühmi kursis ning paluda neilt rakkerühma tööle kaastöid. Esimees osales 23. aprillil ja 20. juunil vastavalt Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni ja põhiseaduskomisjoni istungitel ning 19. juunil Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi täiskogu istungil. Euroopa Regioonide Komitees korraldati 28. mail 2018 kuulamine, millel osalesid rakkerühma liikmed.

2018. aasta veebruaris algatas Euroopa Regioonide Komitee laiaulatusliku konsulteerimise enam kui 2500 piirkondliku ja kohaliku sidusrühmaga (sh piirkondlikud parlamendid ja valitsused, riikide kohalike omavalitsuste liidud, kohalikud omavalitsused ning Regioonide Komitee riikide delegatsioonid)³⁴ ning selle esialgseid tulemusi tutvustati rakkerühma teisel koosolekul 23. veebruaril 2018. Samuti konsulteeris Regioonide Komitee rakkerühma mandaadi ülesande a ning eriti subsidiaarsuse hindamistabeli teemal oma subsidiaarsuse eksperdirühmaga, mille tulemused

lisati Euroopa Regioonide Komitee liikmete esitatud kaastööle rakkerühma kolmandal koosolekul 15. märtsil 2018.

Dr Lopatka osales kolmel üritusel: konverents „Euroopa arutelud liidu tuleviku üle“, Haag, Madalmaad, 16.–17. aprill 2018; „Euroopa poliitika“, Bern, Šveits, 25. aprill 2018; ning „Eriteabetund ajakirjanikele – ELi aktuaalsed teemad“ Austria Majanduskojas Viinis, Austrias 15. mail 2018.

Hr Vigenin asutas institutsioonidevahelise töörühma, millesse kuulusid ELi õiguse eksperdid välisministeeriumist ja ministrite nõukogust. Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi esimehena 2018. aasta jaanuarist juunini juhtis hr Vigenin selles töörühma, mis loodi eesmärgiga hõlbustada regulaarseid ja põhjalikke arutelusid seoses rakkerühma tööga. Rühm pidas ühe koosoleku 26. märtsil 2018. Pärast seda esitasid mitu riikide parlamenti kirjalikud seisukohad, mis on kättesaadavad internetis³⁵. Samuti juhatas hr Vigenin 17.–19. juunil 2018 Sofias Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi (COSAC) täiskogu istungit³⁶. Sellel võtsid riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi delegatsioonid ühehäälselt vastu LIX COSACi seisukohad. Hr Vitsut ja dr Lopatka osalesid kõigis COSACiga seotud tegevustes eesistujakolmiku liikmetena.

Samuti kutsus rakkerühm oma 15. märtsi koosolekule seoses subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse institutsioonide töös kohaldamise teemalise aruteluga Euroopa Kohtu presidendi Koen Lenaerts'i ning professor Michael Dougani Liverpooli Ülikoolist (Ühendkuningriik).

³² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-methods-taskforce-subsidiarity_en.pdf

³³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

³⁴ <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/TaskForceSubsidiarity>

³⁵ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/>

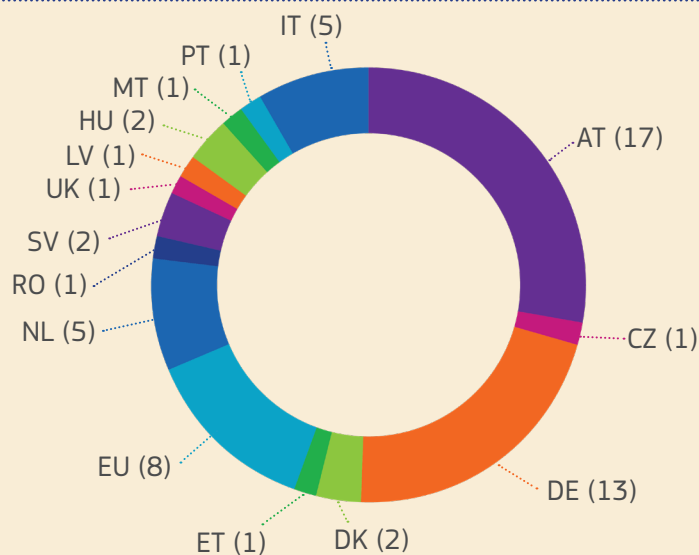
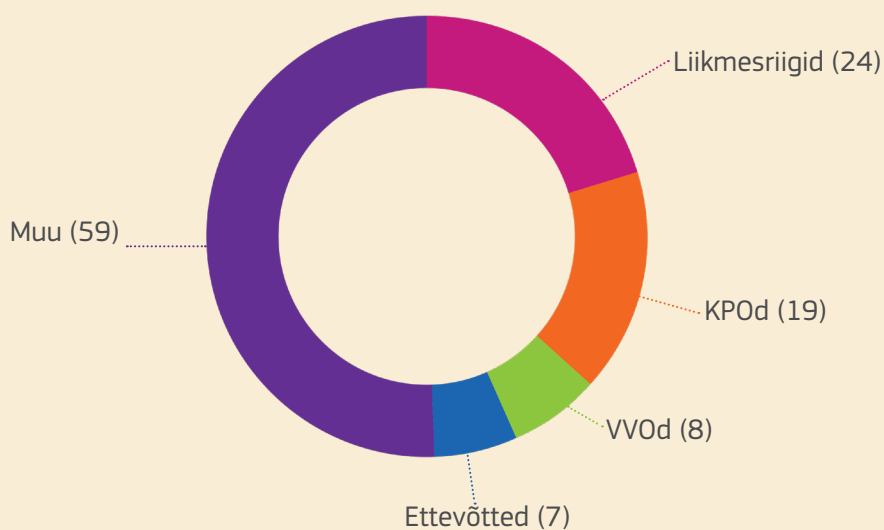
³⁶ <http://www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/>

2. Rakkerühmale saadetud arvamuste ülevaade

Rakkerühm palus kodanikuühiskonnal saata arvamusi oma veebilehe või esimehe kaudu. Kokku sai rakkerühm 117 asjakohast kaastööd veebilehe kaudu ning 10, mis olid adresseeritud rakkerühma esimehele või president Junckerile. Need on järgmised.

Saadetud arvamuste päritolu jagunes riikide ja liikmesriikide (riiklik ametiasutus), valitsusväliste organisatsioonide (VVO) ning kohalike või piirkondlike omavalitsuste (KPO) kaupa järgmiselt:

Tekstikast 1. Rakkerühmale saadetud kaastööde arv ja päritolu



Märkus: 1) 6. juuli 2018 seisuga; 2) anonüümsete saadetiste päritoluriik ei ole alati teada.

Organisatsioon	Organisatsiooni liik	Päritolu
Saksimaa (ühise põllumajanduspoliitika teemal)	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Saksimaa
Austria Linnade Ühendus	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Saksimaa Bundestag, hr Horst Risse	Liikmesriik	Saksimaa
Eesti parlament (koos Bulgaaria ja Malta parlamentidega)	Liikmesriik	Eesti
Euroopa Regioonide Komitee (president Lambertz)	ELi nõuandev organ	EL
Green10	VVO	EL
Baden-Württembergi liidumaa (Guido WOLF)	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Saksimaa
László KÖVÉR, Ungari Rahvusassamblee esimees	Liikmesriik	Ungari
Euroopa Parlamendi liige Peter Jahr	Liikmesriik	Saksimaa
Austria Föderaalne Majanduskoda (WKÖ)	Ettevõtjate ühendus	Austria
Kuninglik Linnukaitseelts (RSPB)	VVO	Ühendkuningriik
Tšehhi Vabariigi parlamendi senati delegatsioon COSACis	Liikmesriik	Tšehhi Vabariik
Serafin Pazos-Vidal, Euroopa Liidu filos-dr, UNED	VVO	EL
Austria kohalike omavalitsuste liit	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria Vorarlbergi liidumaa	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria Kärnteni liidumaa	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria Põllumajanduskoda	VVO	Austria
Saksimaa ja Austria piirkondlike parlamentide ning Lõuna-Tirooli piirkondliku parlamendi esimehed	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria Föderaalnõukogu	Liikmesriik	Austria
Alam-Austria liidumaa parlament	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Ülem-Austria liidumaa parlament	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria Linnade Ühendus	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria kohalike omavalitsuste liidu avaldus	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Austria liidumaade juhtide deklaratsioon	Liikmesriik	Austria
Ülem-Austria liidumaa parlamendi esimees	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Dr Reinhold Lopatka	Rakkerühma liige	Austria
Austria Töötajate Koda	Ettevõtjate ühendus	Austria
Austria ametiühingute liit	Muu	Austria
Euroopa Regioonide Komitee	ELi nõuandev organ	EL
Taani parlament	Liikmesriik	Taani
Dr Reinhold Lopatka	Rakkerühma liige	Austria
Euroopa Regioonide Komitee	ELi nõuandev organ	EL
Euroopa Kasiinoassotsiatsioon	Ettevõtjate ühendus	EL
Taani valitsus (mitteametlik dokument)	Liikmesriik	Taani
Rootsi parema õigusloome tööstus- ja kaubandusnõukogu NNR	Ettevõtjate ühendus	Rootsi
Euroopa Regioonide Komitee	ELi nõuandev organ	EL
Euroopa Regioonide Komitee	ELi nõuandev organ	EL

Organisatsioon	Organisatsiooni liik	Päritolu
EU4health	VVO	EL
Rumeenia parlamendi esindajatekoja Euroopa asjade komisjoni büroo	Liikmesriik	Rumeenia
ZDH	Ettevõtjate ühendus	Saksamaa
Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi esindajad	Liikmesriik	Madalmaad
Johannes Maier, Regioonide Komitee subsidiaarsuse eksperdirühma liige; ELiga kooskõlastamise üksuse juhataja Kärnteni liidumaa valitsuse büroos	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Austria
Baieri liidumaa riigikantselei	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Saksamaa
Potsdami E-valitsuse Instituut	VVO	Saksamaa
Dr. Pafiti Marianna Neoellinikiis Filologias	Muu	Kreeka
Calabria piirkondlik nõukogu	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Itaalia
Dr Alessandro Simonato, Padova Ülikool	Muu	Itaalia
Euroopa Regioonide Komitee	ELi nõuandev organ	EL
Soome parlament	Liikmesriik	Soome
Rootsi parlament	Liikmesriik	Rootsi
Ungari parlament	Liikmesriik	Ungari
Itaalia maakondade seadusandlike assambleede konverents	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Itaalia
Madalmaade kohalike omavalitsuste liit (VNG)	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Madalmaad
Euroopa Loteriiassotsiatsioon	Ettevõtjate ühendus	EL
Saksamaa liiduvalitsus (mitteametlik dokument)	Liikmesriik	Saksamaa
Insurance Europe	Ettevõtjate ühendus	EL
Läti parlament	Liikmesriik	Läti
Portugali parlament	Liikmesriik	Portugal
Prantsusmaa parlament (Sénat)	Liikmesriik	Prantsusmaa
Malta parlament	Liikmesriik	Malta
WWF	VVO	EL
Birdlife International	VVO	EL
Dr Diane Fromage	Muu	Madalmaad
Seadusandlike volitustega piirkonnad (RLEG)	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	EL
Reinhold Bocklet, Landtagi liige, Baieri liidumaa parlamendi aseesimees	Kohalik/piirkondlik omavalitsus	Saksamaa
59 anonüümset	Muu	Mitmesugused

III lisa Rakkerühma töö õiguslik ja poliitiline taust

1. Kehtiv õiguslik ja poliitiline raamistik, milles institutsioonid tegutsevad

Rakkerühma tööd tuleks vaadelda praegu liidu subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete toimimist reguleerivate õigus- ja poliitikaraamistike taustal.

1.1. Antud pädevus: liidu ja liikmesriikide pädevuste eristamine

Liikmesriigid on piiritletud selgelt valdkonnad, milles liit tegutseda võib, andes aluslepingutes liidule üle konkreetseid pädevused. Pädevused, mida ei ole liidule antud, on jäänud liikmesriikidele. See tähendab, et liidu ja liikmesriikide vastutusalad on selgelt eristatud.

Euroopa Liidu toimimise lepingus nähakse ette kolm liidu pädevuste kategooriat: ainu-, jagatud ja toetavad pädevused. Ainupädevuste valdkondades³⁷ võib toimida ainult liit, välja arvatud juhul, kui liit volitab seda tegema liikmesriike. Liikmesriikidega jagatud poliitikavaldkondades³⁸ võivad õiguslikult siduvaid

meetmeid rakendada nii liit kui ka liikmesriigid, kuid liikmesriigid ainult selles ulatuses, milles liit seda teinud ei ole. Kui liit tegutsemise lõpetab, võivad liikmesriigid omakorda kasutada oma pädevust seda teha. Sellist eesõigust ei ole aga valdkondades, milles liidul on ainult pädevus liikmesriikide tegevust³⁹ toetada, kooskõlastada ja täiendada ning seetõttu ei tohi liit neis liikmesriikide tegutsemisõigust ühtlustada ega välja tõrjuda. See jaotus on oluline, kuna subsidiaarsuse põhimõtet ei kohaldata liidu ainupädevusega valdkondades.

1.2. Liidu pädevuse rakendamine: subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja lojaalse koostöö põhimõtted

Liidu tegevuste suhtes kehtivad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted⁴⁰ ning institutsioonidel on konkreetne kohustus tagada nende põhimõtete järgimine⁴¹. Subsidiaarsus tähendab, et liit võtab meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda (riigi, piirkonna või kohalikul tasandil) piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil⁴². Tavaliselt nimetatakse neid ELi vajalikkuse ja ELi lisaväärtuse kriteeriumiteks.

Liidu meetme sisu ega vorm ei või minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale⁴³. See on proportsionaalsuse põhimõte. Liit austab liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikele omavalitsusele⁴⁴. Lisaks peavad liit ja liikmesriigid järgima lojaalse koostöö põhimõtet ning abistama üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmise, sealhulgas teiseste õigusaktide abil aluslepingute eesmärkide saavutamise juures.

Kõik nimetatud tegurid võivad liidu meetmete sisu ja intensiivsust mõjutada.

Aluslepingud julgustavad kaasama riikide parlamente liidu poliitika kujundamise tegevustesse⁴⁵. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu protokollis nr 1 on nõutud, et komisjon edastaks rohelised raamatud, valged raamatud, teatised, iga-aastased tööprogrammid ja õigusaktide ettepanekud riikide parlamentidele samal ajal, kui need saadetakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Riikide parlamendid võivad saata Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile põhjendatud arvamusi selle kohta, kas konkreetne õigusakti ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele. Samuti peaksid riikide parlamendid saama selliste nõukogu istungite päevakorrad ja protokollid, mille arutatakse õigusaktide ettepanekuid. Riikide parlamendid kannavad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kindlustamisel peamist vastutust, kasutades ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu protokollis nr 2 sätestatud menetlust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise kohta.

³⁷ Järgmistes valdkondades: tolliliit, siseturu toimimise konkurentsieeskirjad, rahanduspoliitika liikmesriikide puhul, kelle valuuta on euro, mere bioloogiliste ressursside kaitse ühise kalanduspoliitika raames ning ühine kaubanduspoliitika (ELTLi artikkel 3).

³⁸ Järgmistes valdkondades: siseturg, sotsiaalpoliitika (vastavalt aluslepingule), majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus, põllumajandus ja kalandus, välja arvatud mere bioloogiliste ressursside kaitse, keskkond, tarbijakaitse ja transport, üleüldiselt võrgud, energia, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, rahvatervisega seotud ühiste julgeolekuküsimuste aspektid (vastavalt aluslepingule) (ELTLi artikkel 4).

³⁹ Järgmistes valdkondades: inimeste tervise kaitse ja parandamine, tööstus, kultuur, turism, haridus, kutseõpe, noorsugu ja sport, kodanikukaitse, halduskoostöö (ELTLi artikkel 6).

⁴⁰ ELi lepingu artikli 5 lõige 1.

⁴¹ ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu protokollis nr 2 artikkel 1.

⁴² ELi lepingu artikli 5 lõige 3.

⁴³ ELi lepingu artikli 5 lõige 4.

⁴⁴ ELi lepingu artikli 4 lõige 2.

⁴⁵ ELi lepingu artikkel 12.

1.3. Subsidiaarsuse kontrolli mehhanism (ELi lepingu / ELi toimimise lepingu protokoll nr 2)

ELi lepingu / ELi toimimise lepingu protokollis nr 2 on sätestatud subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi parameetrid⁴⁶. Seda kohaldatakse valdkondades, milles ELil ei ole ainupädevust. Kui riikide parlamendid leiavad, et mõni õigusakti eelnõu ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, võivad nad saata komisjonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku edastamisest kaheksa nädala jooksul ametlikes keeltes põhjendatud arvamuse. Komisjon peab saadud põhjendatud arvamusi arvesse võtma. Põhjendatud arvamuste mõju seadusandlikule menetlusele sõltub sellest, kui palju liikmesriike reageerib ning mitut häält nad esindavad. Igale 28-le riigi parlamendile on eraldatud kaks häält. Kahe koja puhul on kummalgi üks hääl.

Kui põhjendatud arvamused esindavad vähemalt üht kolmandikku kõigist riikide parlamentidele eraldatud häältest⁴⁷, peab komisjon ettepaneku läbi vaatama ning otsustama siis selle säilitamise, muutmise ja tagasivõtmise vahel. Komisjon peab seda otsust põhjendama. Seda tuntakse nn kollase kaardi menetlusena ning seni on neid olnud kolm.

Kui põhjendatud arvamused esindavad häälteenamust ja õigusakti eelnõu kuulub seadusandliku tavamenetluse alla, peab komisjon ettepaneku läbi vaatama ning valima kas säilitamise, muutmise või tagasivõtmise. Kui komisjon otsustab ettepaneku säilitada, peab ta põhjendama Euroopa Parlamendile ja nõukogule, kuidas on ettepanek subsidiaarsusega kooskõlas. Seda tuntakse nn oranži kaardi menetlusena ning selliseid ei ole seni olnud. Kui Euroopa Parlamendi liikmete lihthäälteenamust või 55 % nõukogu liikmetest otsustavad, et ettepanek rikub subsidiaarsuse põhimõtet, ei kaaluta ettepanekut edasi.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on Regioonide Komiteel rohkem kohustusi subsidiaarsuse vallas. Tal on õigus esitada meede subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise põhjendusega Euroopa Liidu Kohtusse⁴⁸. Regioonide Komitee on loonud ka subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku⁴⁹, mille eesmärk on hõlbustada Euroopa Liidu kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning ELi institutsioonide vahelist teabevahetust Euroopa Komisjoni dokumentide ja õigusaktide ettepanekute teemal, mis piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi otseselt mõjutavad.

1.4. Parem regulatsioon ja parem õigusloome: peamised muudatused alates 2015. aastast

Komisjoni parema õigusloome raamistiku eesmärk on saavutada tõenduspõhine poliitikakujundamine. See edendab läbipaistvust, aruandekohustust ja teadlikku otsustamist. Komisjoni lähenemine paremale õigusloomele tunnustab selgesõnaliselt poliitika elutsükli ja selle erinevaid etappe alates lähteideest ja ettevalmistamisest kuni rakendamise, hindamise ja hilisema muutmiseni. Parem õigusloome tugineb kolmele sambale, mis täiendavad üksteist ja on tihedalt seotud:

- mõju hindamine;
- hindamine ning
- konsulteerimine sidusrühmadega.

2015. aastal viis komisjon oma parema õigusloome poliitikas sisse olulised muudatused. Komisjon on töötanud välja ja avaldanud suunised⁵⁰, mis juhendavad komisjoni töötajaid, kuidas kogu poliitikakujundamise tsükli vältel parema õigusloome põhimõtet rakendada. Samuti käsitletakse neis seda, kuidas komisjon liidu õigusaktide riiklikul rakendamisel liikmesriike abistab. Täiendavate vahendite komplekt⁵¹ sisaldab 65 eraldiseisvat vahendit, mis annavad üksikasjalikku abi konkreetsetes küsimustes nagu

subsidiaarsus ja proportsionaalsus⁵², komisjoni ettepanekutele lisatava seletuskirja koostamine,⁵³ territoriaalne mõju,⁵⁴ poliitilise vahendi valik⁵⁵ ning rakenduskavad⁵⁶.

Samuti asutas komisjoni president 2015. aasta mais uue õiguskontrollikomitee⁵⁷. Sellesse kuuluvad esimees ja kuus liiget, kes on sotsiaal-, majandus- ja keskkonnavaaldkondade asjatundjad, kuna õigusloome parandamine on säästva arengu üldiseks arvessevõtmiseks liidu poliitikas keske tähtsusega. Kõik liikmed töötavad komitees täistööajaga ega täida ühtki poliitika kujundamise ülesannet. Kolm liiget värvatakse väljastpoolt institutsioone avatud ja oskustepõhiste valikumenetluste abil. Ülejäänud neli tulevad komisjoni talitustest ning valitakse samalaadsete sisemenetluste alusel. Valimiskõlblikud on kohalike ja piirkondlike omavalitsuste tööga seotud kogemuse ja asjatundlikkusega kandidaadid, keda julgustatakse kandideerima. Komitee kontrollib komisjoni parema õigusloome suuniste nõuete alusel kõigi mõjuhinnangute ja valitud hindamiste kvaliteeti. Ta väljastab positiivseid ja negatiivseid arvamusi. Mõjuhinnanguga algatused vajavad selleks, et ettepaneku jõuaks otsustamiseks komisjoni volinike kolleegiumile, üldiselt komitee positiivset arvamust.

⁴⁶ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC#d1e182-201-1

⁴⁷ Õiguse, vabaduse ja julgeolekuga seotud õigusaktide ettepanekute puhul on künnis üks neljandik.

⁴⁸ Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokoll nr 2 artikkel 8.

⁴⁹ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

⁵¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en

⁵² https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

⁵³ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-38_en

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

⁵⁵ Vahend nr 18 poliitilise vahendi valiku kohta: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-18_en

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-36_en

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_et

Konsulteerimine sidusrühmadega

Euroopa Liidu lepingu artikkel 11 nõuab, et liidu institutsioonid annaksid kodanikele ja esindusühendustele võimaluse teha teatavaks oma seisukohad liidu tegevuse kõigi valdkondade kohta. Samuti peab komisjon korraldama laiapõhjalisi konsultatsioone liidu meetmete läbipaistvuse ja sidususe tagamiseks⁵⁸. See on osa kodanike õigusest osaleda liidu demokraatlikus elus ning on oluline liidu õiguspärasuse kindlustamiseks. President Juncker palus kolleegiumi liikmeid olla liikmesriikides ja kodanikega peetavates aruteludes poliitiliselt aktiivne⁵⁹, tutvustades ja edastades ühist tegevusplaani, kuulates ära ideid ning suheldes sidusrühmadega. 15. mai 2018. aasta seisuga oli Junckeri juhitud komisjon pidanud kodanikega umbes 400 arutelu. Samuti on toimunud konkreetne konsultatsioon Euroopa tuleviku teemal⁶⁰. Euroopa Regioonide Komiteel on 2018. aasta detsembriks pidanud 28 Euroopa riigis enam kui 200 üritust või kodanike arutelu, mis hõlmab umbes 230 komitee liiget ja üle 30 000 kodaniku, ning komitee on kogunud sarnase arvu vastuseid ELi märgiga internetiküsitluse ja mobiilirakenduse „Have your say on Europe“ kaudu. Euroopa Regioonide Komitee president käivitab 2018. aasta sügisel ka pideva dialoogi mehhanismi, mis on seotud rakkerühma aruande ning selle suhtlus- ja teavitustegevust puudutavate soovitude elluviimisega.

Sidusrühmadega konsulteerimine annab võimaluse seisukohtade väljendamiseks ning selleks, et kindlad asitõendid jõuaksid uute algatuste koostamise ja olemasolevate poliitikate hindamise protsessidesse. Nüüd tugineb konsulteerimine vajaliku teabe kogumise strateegiale, sidusrühmadele, kellelt on võimalik asjakohast teavet saada, ning meetoditele, mille abil sidusrühmad kaasatakse. Algatuse ja konsultatsioonistrateegia esialgne kirjeldus avaldatakse tegevuskavas või esialgses mõjuhindangus. See võimaldab sidusrühmal esitada varases etapis märkuseid ja valmistuda järgnevateks üksikasjalikumateks konsultatsioonitegevusteks. Kõigile konsultatsioonidele ja tagasisidevõimalustele pääseb nüüd ligi üheainsa veebipõhise portaali abil (vt „Õigusloomele kaasaaitamine“⁶¹).

Hindamine ja mõjuhindang sõltuvad kvaliteetset arutelust sidusrühmadega ning üldiselt täiendab seda konsultatsioonistrateegia osana 12-nädalane veebipõhine avalik konsultatsioon. Komisjoni tööprogrammi olulisemate algatuste puhul on komisjoni eesmärk konsulteerida kõigis ametlikes keeltes ning teiste puhul vähemalt inglise, prantsuse ja saksa keeles.

Sidusrühmal on võimalik anda kogu poliitilise tsükli vältel poliitika ettevalmistuse ja rakendamise kohta tagasisidet. „Õigusloomele kaasaaitamise“ veebilehe kaudu on sidusrühmal võimalik

esitada märkuseid komisjoni tegevuskavade ja esialgsete mõjuhindangute kohta, mis avaldatakse kohe uue algatuse alguses (4 nädala jooksul);

osaleda uute algatustega kaasnevates avalikes aruteludes või olemasolevate õigusaktide või poliitikasuundade hindamisel (tavaliselt 12 nädala jooksul);

esitada märkuseid komisjoni vastu võetud ettepanekute kohta 8 nädala jooksul alates nende vastuvõtmisest. Komisjon kogub need kokku ning edastab Euroopa Parlamendile ja nõukogule; ning

esitada märkuseid delegeeritud õigusaktide ja rakendusõigusaktide eelnõude juriidiliste tekstide kohta enne seda, kui komisjon need lõplikult vormistab (4 nädala vältel);

esitada märkuseid ja ettepanekuid olemasolevate õigusaktide lihtsustamisvõimaluste kohta. Seejärel käsitleb ettepanekuid REFITI platvorm, mis võib edastada arvamusi ja soovitusi komisjonile.

Kõigil sidusrühmal on võimalik sellistes tegevustes osaleda ning nad võivad paluda, et neile saadetak automaatne teatis, kui õigusloomele kaasaaitamise veebilehele uusi dokumente üles laetakse. Samuti on sidusrühmal võimalus esitada komisjonile seisukohti ja muid tõendeid väljaspool ametlikke konsultatsiooni- ja tagasisidemenetlusi.

Hindamine ja õigusloome kvaliteet

Komisjon hindab ka liidu õigusakte ja poliitikat. Ta lähtub põhimõttest „kõigepealt hinda“, nii et enne õigusakti muutmiseks ettepanekute tegemist hinnatakse selle toimimist ja tulemuslikkust. Hindamise käigus vaadeldakse tulemuslikkust, majanduslikku tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi lisaväärtust. Selle käigus tuleks püüda teha selgeks, kas õigusakt toimib nii nagu soovitud ja kas selle loodetud mõju on teoks saanud.

Lisaks sellele tuleb osana komisjoni õigusloome kvaliteedi programmist uurida kõigi õigusaktide muutmise puhul võimalust nende lihtsustamiseks ja mittevajalike kulude vähendamiseks⁶². Liikmesriikide ja kodanikuühiskonna eksperte koondav REFITI platvorm nõustab komisjoni probleemsete õigusaktide teemal ning seda toetab veebileht, mille kaudu saavad sidusrühmad esitada oma mõtteid ja kogemusi⁶³.

Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe

Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe jõustus 2016. aasta aprillis⁶⁴. See põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 295 ja selles on sätestatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni kohustused mitmes liidu õigusaktide koostamise ja rakendamise seotud aspektis. Komisjoni seadusandlikele ettepanekutele lisatavates seletuskirjades esitatud põhjenduste⁵³ ja mõjuhindangute esitamise teel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse järgimise tagamise seisukohast on eriti olulised punktid 12 ja 25.

⁵⁸ ELi lepingu artikli 11 lõige 3.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues>

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_et

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_et

⁶² 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

⁶³ 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

⁶⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

Delegeeritud õigusaktid

Euroopa Parlament ja nõukogu (ELi kaasseadusandjatena) võivad volitada komisjoni võtma vastu teatud delegeeritud õigusakte, mis täiendavad või muudavad liidu õigusaktide mitteolemuslikke osi. Sellised aktid hõlbustavad liidu õigusaktide rakendamist Euroopa Komisjoni poolt. Delegeeritud õigusaktide kasutamist reguleerib Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 290. Kaasseadusandjatel on õigus panna igale üksikule delegeeritud õigusaktile veto või tühistada volitus täielikult.

Samuti võib komisjonile anda rakendusvolitusi, et arendada tingimusi liidu õigusaktide ühtseks rakendamiseks. Neid reguleerib Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 291 ning need vastavad liidu õiguses nende koostamiseks kokku lepitud üksikasjalikele tingimustele. Kaasseadusandjatel on õigus selliseid õigusakte ka tagasi lükata ning liikmesriikide eksperdid osalevad nende koostamisel liikmesriikide esindajatest koosnevate asjakohaste komiteede kaudu.

Iga delegeeritud õigusakti koostamist reguleerib institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe ning selles

osalevad Euroopa Parlamendi, nõukogu ja liikmesriikide eksperdid. Koostamise protsessid on läbipaistvad ja neid saab jälgida uues institutsioonidevahelises delegeeritud õigusaktide registris⁶⁵. Enne komisjonis vastuvõtmist avaldatakse delegeeritud õigusaktide eelnõud internetis⁶⁶, et kõik huvitatud isikud saaksid teatada oma seisukohad komisjonile, kes võib teksti vastavalt sidusrühmade tähelepanekutele muuta. Mõnel juhul võib delegeeritud õigusakti toetada ka mõjuhinnang või mõni sarnane dokument, mille on koostanud mõni liidu õigusaktide rakendamist toetav detsentraliseeritud asutus.

Institutsioonidevahelise parema õigusloome kokkuleppe raames räägivad Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon läbi kriteeriumid, mille alusel eristada delegeeritud ja rakendusõigusaktide kasutamist. See problemaatiline küsimus tekib kaasseadusandjate vahel üksikute õigusaktide üle peetavatel läbirääkimistel sageli. Lisaks on komisjon esitanud ettepanekud ELi õigusaktide kogumi uuendamiseks seoses volituste andmistega, mis ei ole veel kooskõlas Lissaboni lepingu artiklite 290 ja 291 nõuetega. See puudutab kontrolliga regulatiivmenetlust kasutatavate volituste andmist.

⁶⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_et

IV lisa Põhidokumendid rakkerühma liikmetelt

Rakkerühma sekretariaadi koostatud aruteludokumendid

- (1) Taustadokument nr 1: rakkerühma tööga seotud teave⁶⁷.
- (2) Taustadokument nr 2: parem õigusloome⁶⁸.
- (3) Aruteludokument nr 1: esmane arvamustevahetus rakkerühma töö üle⁶⁹.
- (4) Aruteludokument nr 2: kohalike ja piirkondlike omavalitsuste osalemine liidu õigusaktide koostamises ja menetluse edasises käigus⁷⁰.
- (5) Aruteludokument nr 3: subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine institutsioonide töös⁷¹.
- (6) Aruteludokument nr 4: poliitilise vastutuse tagasi delegerimine ning poliitikasuundade tõhusam rakendamine⁷².

Rakkerühma liikmete esitatud dokumendid

- (7) Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“ Regioonide Komiteesse kuuluvate liikmete kaastöö: „Kohalike ja piirkondlike omavalitsuste parem kaasamine liidu poliitika koostamisse, kooskõlastamisse ja rakendamisse“⁷³.
- (8) Dr Reinhold Lopatka kaastöö: töödokument 23. veebruari 2018. aasta koosolekuks: „Kohalike ja piirkondlike tasandite osalemine liidu poliitika koostamises ja rakendamises“⁷⁴.
- (9) Subsidiaarsuse põhimõtte ja subsidiaarsuse kontrolli mehhanismi parema kohaldamise võimalused: Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi (COSAC) kaastöödel põhinevad soovitud rakkerühmale juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“⁷⁵.
- (10) Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“ Regioonide Komiteesse kuuluvate liikmete kaastöö: „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete parema kohaldamise võimalused“⁷⁶.
- (11) Dr Reinhold Lopatka kaastöö: töödokument 15. märtsi 2018. aasta koosolekuks: „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamine institutsioonide töös“⁷⁷.
- (12) Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“ Regioonide Komiteesse kuuluvate liikmete kaastöö: eesmärk b: selliste poliitikavaldkondade määratlemine, kus otsuste tegemise ja/või rakendamise võiks delegerida täielikult, osaliselt või lõplikult tagasi liikmesriikidele⁷⁸.
- (13) Dr Reinhold Lopatka kaastöö: töödokument 27. aprilli 2018. aasta koosolekuks: „Poliitilise vastutuse tagasi delegerimine ning poliitika tõhusam elluviimine“⁷⁹.
- (14) LIX COSACi kaastöö⁸⁰.
- (15) 29. COSACi poolaastaruanne⁸¹.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-1-information-related-work-task-force_en

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/publications/background-paper-no-2-better-regulation_en

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/discussion-paper-no-1-idiscussion-paper-no-1-initial-exchange-views-work-task-force_en

⁷⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/discussion-paper-2-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-3-2018-2018-tf-discussion-paper-no3-institutional-work_en.pdf

⁷² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/19-4-2018_-tf-discussion-paper-no4-redelegation-efficiency_en.pdf

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-cor-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-paper-lopatka-taskforce-subsidiarity_en.pdf

⁷⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity_paper-cosac-recommendations_en.pdf

⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-committee-regions-members-task-force-subsidiarity-and-proportionality-principles_en

⁷⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en_0.pdf

⁷⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/subsidiarity-task-force-cor-members-contribution-for-tf-meeting-on-27-april-2018_en.pdf

⁷⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/sg-2018-00573_en.pdf

⁸⁰ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/contribution-lix-cosac-18-06-2018_en.pdf

⁸¹ <https://parleu2018bg.bg/upload/2702/29+Bi+Annual+Report+EN.pdf>

V lisa Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimise ühine hindamine

Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühm juhtlausega „Teeme vähem, aga paremini“ Näidistabel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamiseks kogu poliitikatsükli vältel.

Institutsioon*	
Ettepaneku või algatuse nimetus	
Institutsiooni viide (viited)	

Käesoleva hindamistabeli eesmärk ja selgitus

Käesoleva hindamistabeli eesmärk on luua ühine ja järjepidev meetod ettepaneku või algatuse hindamiseks seoses vastavusega aluslepingutest tulenevatele subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele. See on mõeldud kasutamiseks Euroopa Komisjonis ettepanekute algatamisel, riikide parlamentides Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) protokoll nr 2 kohaste põhjendatud arvamuste koostamisel ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu kui ELi seadusandjate poolt. Samuti on tabel mõeldud kasutamiseks liikmesriikide rühma algatuste, Euroopa Kohtu taotluste, Euroopa Keskpanga soovitude ning Euroopa Investeeringupanga taotluste puhul õigusaktide vastuvõtmiseks (protokoll nr 2 artikkel 3).

Subsidiaarsuse põhimõte aitab määrata kindlaks, kas liidu tegutsemine talle aluslepingutes antud jagatud või toetavate pädevuste piires on põhjendatud või kas asjakohasem oleks liikmesriikide tegutsemine sobival riiklikel, piirkondlikel või kohalikel tasanditel. Subsidiaarsuse katse läbimiseks peaksid olema täidetud mõlemad kumuleeruvad aspektid – **ELi vajalikkus** ja **ELi lisaväärtus**. Neid selgitatakse täpsemalt allpool.

Proportsionaalsuse põhimõte aitab tagada, et õigusaktidest tulenevate kohustuste või poliitilise meetodi intensiivsus vastab

poliitika või õigusaktiga taotletavatele eesmärkidele. See tähendab, et liidu meetme sisu ja vorm ei tohi minna seatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.

Mõjuhindannud, mida Euroopa Komisjon enda ettepanekute toetuseks koostab, peavad sisaldama subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hinnangut. Lisaks peab iga komisjoni ettepanekuga olema kaasas seletuskiri, mis tutvustab ka komisjoni hinnangut subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta, kuna seda nõuab ELTL protokoll nr 2 koos nõuetega korraldada enne õigusakti ettepaneku esitamist laiapõhjalisi konsultatsioone ning võtta arvesse kavandatava meetme kohalikku ja piirkondlikku mõõdet.

Kuigi käesolev hindamistabel käsitleb ainult subsidiaarsust ja proportsionaalsust, on igal seda kasutaval institutsioonil vabadsus lisada omaenda sisemiste protsesside ja prioriteedide seisukohast kasulikke elemente. Näiteks võiks kohandada tabelit nii, et see sisaldaks ka komisjoni parema õigusloome vahendite kasutamist või komisjoni ettepanekute poliitilisi aspekte.

* Mitte kõik käesoleva hindamise näidistabeli küsimused ei ole kõigi institutsioonide puhul asjakohased.

1. Kas liit võib tegutseda? Mis on liidu kavandatava meetme õiguslik alus ja pädevus?

1.1 Milliseid aluslepingu artikleid kasutatakse õigusakti ettepaneku või poliitikaalgatuse alusena?

1.2 Kas selle aluslepingu artikliga esindatav liidu pädevus on ainu-, jagatud või toetav pädevus?

Subsidiaarsust ei kohaldata poliitikavaldkondades, milles liidul on ELTL artiklis 3 määratletud **ainupädevus**. Selle, kas ettepaneku suhtes kohaldub subsidiaarsuse kontrolli mehhanism, määrab konkreetne õiguslik alus. ELTL artikkel 4 näeb ette valdkonnad, milles pädevus on jagatud liidu ja liikmesriikide vahel, ning ELTL artikkel 6 näeb ette valdkonnad, milles liidul on pädevus ainult liikmesriikide meetmete toetamiseks.

2. Subsidiaarsuse põhimõtte: miks peaks EL tegutsema?

2.1 Kas ettepanek vastab protokollri nr 2 menetlusnõuetele?

- Kas enne õigusakti ettepaneku esitamist on korraldatud laiapõhjaline konsultatsioon?
- Kas on olemas üksikasjalik aruanne, mis sisaldab kvalitatiivseid ja võimaluse korral kvantitatiivseid näitajaid, mis võimaldavad hinnata, kas meetet saab kõige paremini liidu tasandil saavutada?

2.2 Kas komisjoni ettepanekule lisatud seletuskirjas (ja võimalikus mõjuhindangus) on esitatud piisav põhjendus subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kohta?

2.3 Kas alljärgnevate küsimuste vastustest lähtudes oleks võimalik saavutada kavandatava meetme eesmärgid piisavalt hästi ainult liikmesriikide tegutsemise korral (ELi meetme vajalikkus)?

(a)	Kas lahendatavatel probleemidel on olulisi/märgatavaid rahvusvahelisi/piiriüleseid aspekte? Kas neid on kvantitatiivselt mõõdetud?
(b)	Kas riiklik meede või ELi tasandi meetme puudumine oleks vastuolus aluslepingu põhieesmärkidega või kahjustaks oluliselt teiste liikmesriikide huve?
(c)	Millises ulatuses on liikmesriikidel suutlikkust ja võimalusi sobivate meetmete jõustamiseks?
(d)	Kuidas erinevad probleem ja selle põhjused (näiteks negatiivne välismõju, ülekanduv mõju) ELi riikide, piirkondade ja kohalike tasandite vahel?
(e)	Kas probleemi levik on ELis üldine või piirdub mõne liikmesriigiga?
(f)	Kas liikmesriigid on kavandatava meetme eesmärkide saavutamiseks üle koormatud?
(g)	Kuidas erinevad ELis riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste seisukohad või eelistatavad tegutsemisviisid?

2.4 Kas alljärgnevate küsimuste vastustest lähtudes on võimalik saavutada kavandatava meetme eesmärgid liidu tasandil paremini selle meetme ulatuse või toime tõttu (ELi lisaväärtus)?

(a)	Kas ELi tasandi meetmel on ilmseid eeliseid?
(b)	Kas meetmega kaasneks mastaabisääst? Kas eesmärgid on võimalik ELi tasandil tõhusamalt saavutada (suurem kasu ühikukulu kohta)? Kas siseturu toimimine paraneb?
(c)	Millised on erinevate riiklike poliitikate ja eeskirjade ühtse poliitilise lähenemisviisiga asendamise eelised?
(d)	Kas ELi tasandi meetme eelised kaaluvad üles liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste pädevuse kaotamise (välja arvatud riiklikul, kohalikul ja piirkondlikul tasandil tegutsemise kulud ja kasulikkus)?
(e)	Kas õigusakti rakendamise eest vastutajate jaoks paraneb õigusselgus?

3. Proportsionaalsus: kuidas peaks EL tegutsema

3.1 Kas komisjoni ettepanekule lisatud seletuskirjas (ja võimalikus mõjuhinnangus) on esitatud piisav põhjendus proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohta ning aruanne, mis võimaldab hinnata ettepanekus proportsionaalsuse põhimõtte järgimist?

3.2 Kas alljärgnevate küsimuste vastustest ja võimalikus mõjuhinnangus, seletuskirjas või muudes allikates leiduvast teabest lähtudes on kavandatav meede sobiv võimalus seatud eesmärkide saavutamiseks?

(a)	Kas algatus piirdub aspektidega, mida liikmesriigid ei suuda rahuldaval viisil ise saavutada ja kus liit võib olla tulemuslikum?
(b)	Kas liidu meetme vorm (õigusakti valik) on põhjendatud, võimalikult lihtne ning kooskõlas taotletavate eesmärkide rahuldava saavutamise ja järgimise tagamisega (näiteks valik määruse, (raam)direktiivi, soovituselise, alternatiivsete regulatiivsete meetodite, näiteks kaasreguleerimise jmt vahel)?
(c)	Kas liidu meede jätab riiklikuks otsustamiseks võimalikult palju ruumi, saavutades samas rahuldavalt seatud eesmärgid? (Näiteks kas on võimalik piirata Euroopa meedet minimaalsete standardite tasemele või kasutada vähem ranget poliitilist vahendit või lähenemisviisi?)
(d)	Kas algatus tekitab liidu, riikide, piirkondade või kohalike omavalitsuste, ettevõtjate või kodanike jaoks rahalisi või halduskulusid? Kas need kulud on saavutatava eesmärgi jaoks sobiva suurusega?
(e)	Kas liidu õigust järgides on võetud arvesse üksikute liikmesriikide erilisi asjaolusid?

VI lisa Sidusrühmade kaastööd, milles soovitatakse õigusakte ja ettepanekuid läbi vaadata

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Euroopa Regioonide Komiteesse kuuluvad rakkerühma liikmed	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurentsieeskirjad: üldist majandushuvi pakkuvad teenused ning eeskirjade keerukus teenuseid osutavate kohalike ja piirkondlike omavalitsuste jaoks. • Konkurentsipoliitika (riigiabi eeskirjad): komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes. • Energia: taastuvenergia, energiatõhusus ja elektrienergia turud, sealhulgas kliima- ja energiakavad seoses kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimisega. • Keskfond: keskkonnaalastest õigusaktidest tuleneva järelevalve ja aruandluse võimalik lihtsustamine, et vähendada avaliku sektori asutuste halduskoormust. • Keskfond: suurem paindlikkus kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele keskkonnamõju hindamise direktiivi rakendamisel. • Riigihanke-eeskirjad: võimalik ebavajalik keerukus, mida põhjustab keskkonناسäästvuse, sotsiaalsete ja innovatiivsete kriteeriumite lisamine riigihangetesse. • Transport: kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli suurema arvessevõtmise vajadus seoses bussiteenuste ja üldist majandushuvi pakkuvate teenuste vabakslaskmisega. • Teenuste siseturg: võimalik vajadus lihtsustada ja muuta paindlikumaks siseturul teenuste osutamist reguleerivaid eeskirju. Näiteks seoses teatamismenetluse, Euroopa teenuste e-kaardi ning reguleeritud kutsealade proportsionaalsuse kontrolliga. • Käibemaks: VKEde jaoks käibemaksueeskirjade lihtsustamine, eelkõige piiriüleste tehingute puhul. • Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala: ränne: kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamine võib parandada rändajate ühiskonda integreerimist toetavate erinevate rahastamisprogrammide kasutamist. • Euroopa poolaasta ja ühtekuuluvuspoliitika: võimalik vajadus lihtsustada abikõlblikkust ja kulutusi käsitlevaid eeskirju ühissätetes Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavates finantseeskirjades: COM(2018) 375. • Ühtekuuluvuspoliitika: võimalik vajadus kaaluda suuremat lihtsustamist ning kajastada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli. • Teadusuuringud, tehnoloogia areng ja kosmoseuuringud: võimalik vajadus lihtsustada abisaajatele kehtivaid eeskirju. • Mere bioloogiliste ressursside kaitse: võimalik vajadus hõlmata ühise kalanduspoliitikaga struktuuripoliitika territoriaalseid ning sotsiaalmajanduslikke mõõtmel. • Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP): võimalik vajadus lihtsustada rahastamiseeskirju ja muuta need proportsionaalsemaks.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Dr Lopatka (rakkerühma liige)	<ul style="list-style-type: none"> • Keskfond: looduskaitset käsitlevad õigusaktid. Kaaluda võiks riikide ametiasutustele kaitsestaatuse andmisel suurema paindlikkuse võimaldamist, et nad suudaksid reageerida keskkonna loomulikule muutumisele. • Transport: keskkonnasõbralikud sõidukid (riigihanked): keskkonnasõbralike ja energiatõhusate maantesõidukite edendamise direktiivi ettepaneku I lisas esitatud keskkonnasõbralike tehnoloogiate loend ei sisalda biogaasi, mis on mitmes liikmesriigis kasutatav energia ja autokütuse allikas. • Üldine tsiviilõigus: liidu õigustik tuleks tsiviilõiguse valdkonnas subsidiaarsuse seisukohast läbi vaadata. • Tarbijakaitse: tarbija õiguste direktiiv 2011/83/EL on liiga keerukas ning kaaluda tuleks proportsionaalsemaid lähenemisi. • Tarbijakaitse: määruse (EÜ) nr 2017/2394 (tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta) puhul võiks kaaluda proportsionaalsemaid eeskirju. • Tarbijakaitse: määrus (EL) nr 2018/302, mis käsitleb siseturul toimuvat põhjendamatut asukohapõhist tõkestust ja muul viisil diskrimineerimist kliendi kodakondsuse, elukoha või asukoha alusel, paneb ettevõtetele ebaproportsionaalse koormuse. • Tarbijakaitse: delegeeritud määrus (EL) 2017/2158, millega kehtestatakse riskivähendusmeetmed ja võrdlusväärtused akrüülamiidisisalduse vähendamiseks toidus, sisaldab sätteid, mis võivad olla ebaproportsionaalsed. • Tarbijakaitse: direktiivi ettepanek kaupade müügi kohta (COM(2017) 637) peaks kaaluma pigem proportsionaalsemaid lähenemisi kui täielikult ühtlustatud garantiisüsteemi. • Sotsiaalpoliitika: ettepanekut direktiivi kohta, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamist (COM(2017) 253), tuleks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast uurida. • Transport: ettepanekut teatavate infrastruktuuride kasutamise eest raskete kaubaveokite maksustamist käsitleva direktiivi kohta (COM(2017) 275) tuleks vahemaapõhiste teemaksude nõudmise osas uurida piirkondade vaatenurgast. • Ühtne turg: ettepanekut määruse kohta, milles sätestatakse tingimused ja kord, mille kohaselt võib komisjon paluda ettevõtjatel ja ettevõtjate ühendustel esitada teavet siseturu ja sellega seotud valdkondade kohta (COM(2017) 257), võiks uurida subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast. • Ühtne turg: ettepanekut määruse vastuvõtmiseks teises liikmesriigis seaduslikult turustatavate kaupade vastastikuse tunnustamise kohta (COM(2017) 796) võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast veelkord kaaluda. • Ühtne turg: Ettepanekut määruse kohta, milles sätestatakse tooteid käsitlevate liidu ühtlustamisõigusaktide järgimise ja täitmise tagamise eeskirjad ja kord (COM(2017) 795), võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast veelkord kaaluda. • Ühtne turg: Ettepanekut direktiivi kohta, milles käsitletakse toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid (COM(2018) 173), võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast uurida. • Ühtne turg: ettepanekut direktiivi kohta, milles käsitletakse uute kutsealasisid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli (COM (2016) 822), võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast uurida. • Finantseeskirjad: Euroopa hoiuste tagamise süsteemi ettepanekut (COM (2015) 586) võiks kontrollida subsidiaarsuse ja riigi tasandil otsustamise seisukohast. • Maksupoliitika: ettepanekut muuta direktiivi 2006/112/EÜ käibemaksumäärade osas (COM(2018) 20) võiks uuesti üle vaadata, et anda liikmesriikidele käibemaksumäärade kehtestamisel rohkem paindlikkust. • Maksupoliitika: ettepanek võtta vastu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta (COM(2016) 685) tuleks läbi vaadata, et saada teada, kas õigusakt on siseturu toimimiseks vajalik ja kas kasutatud on sobivat õiguslikku alust. • Ühine põllumajanduspoliitika: käimasoleval läbivaatamisel tuleks kaaluda vajadust rahastamiseeskirjade lihtsustamise järele.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Taani valitsus (mitteametlik dokument)	<ul style="list-style-type: none"> • Veelkord tuleks järele mõelda ELi meetme vajalikkuse üle komisjoni ettepaneku puhul võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse soolise tasakaalu parandamist börsil noteeritud äriühingute tegevjuhtkonda mittekuuluvate juhtorgani liikmete seas COM/2012/0614. • Kavandatav töö- ja eraelu tasakaalustamise direktiiv (COM/2017/0253) võiks võtta paremini arvesse riikide erinevaid olukordi ja lähenemisviise. • Määruse ettepanekut rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta (COM/2017/0647) võiks subsidiaarsuse ning riiklike meetmete piisavuse vaatepunktist uuesti kaaluda. • ELi veemääruse ettepanekud (COM(2017) 753) võiksid võtta paremini arvesse riikide ja piirkondade erinevusi. • Direktiiv toodete ja teenuste ligipääsetavusnõuete kohta (COM/2015/0615) võiks kajastada paremini riikide lähenemisviise selle valdkonna õigusaktide osas. • Mootorsõiduki juhtimiseks vajaliku füüsilise ja vaimse sobivuse miinimumnõuded (direktiivi 2006/126/EÜ III lisa) on potentsiaalselt ülemäära keerukad ja bürokraatlikud. • Sektorispetsiifilised elektroonilise privaatsuse eeskirjad (COM/2017/010) on võib-olla liiga keerukad ja kattuvad üldiste andmekaitse eeskirjadega. • Kaaluda on vaja ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP) reguleerivate eeskirjade lihtsustamist.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Saksamaa valitsus (mitteametlik dokument)	<ul style="list-style-type: none"> • Soovitus nõukogu otsuse kohta läbirääkimiste alustamiseks energiaühenduse aluslepingu muutmiseks (piiratud juurdepääsuga dokument COM/2017/5751): võiks subsidiaarsuse seisukohast uuesti kaaluda. • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2009/73/EÜ maagaasi siseturu ühiseeskirjade kohta (COM/2017/660): vaatamata olulisele majanduslikule mõjule ja plaanile laiendada vastastikuseid õigusi ja kohustusi puudub sellel mõjuhinnang. • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega muudetakse otsust nr 1313/2013/EL liidu kodanikukaitse mehhanismi kohta (COM/2017/0309): hoolimata riskist, et „rescEU“ läheks missioonide kooskõlastamisest ja täiendamisest kaugemale, puudub sellel mõjuhinnang. • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/2009 rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta (COM/2017/647), ning ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 92/106/EMÜ, millega kehtestatakse ühiseeskirjad kaupade teatavate kombineeritud vedude kohta liikmesriikide vahel (COM/2017/648): need võiks üle vaadata seoses subsidiaarsuse ning olulise mõjuga riigisisesele (mitte-piiriülesele) liiklusele. • Õiguslane koostöö kriminaalasjades: tuleks subsidiaarsuse seisukohast uuesti läbi vaadata. Eelkõige ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis muudab direktiivi (EL) 2015/849 rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ja muudab direktiivi 2009/101/EÜ (COM/2016/450), ning ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2001/413/JSK (COM/2017/489). • Konkreetsete kriminaal- ja karistussätete kindlaksmääramine liidu õiguses: liikmesriikidel peaks olema nende sätete kindlaksmääramisel rohkem paindlikkust (näiteks , COM/2018/183, COM/2018/185 ning COM/2018/184). • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta Euroopa Liidus (COM/2017/478 ja COM/2017/479): selle võiks subsidiaarsuse osas uuesti üle vaadata, kuna ettepanekud hõlmavad ka tsiviilteenistujaid, kohtunikke ja sõdureid, keda loeti varem riiklike ülesannete täitjateks. • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2014. aasta määrust (EL, Euratom) nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (COM/2017/481): kavandatavad sätted soolist tasakaalu puudutava teabe kohta veebilehtedel avaldasid mõju riigi tasandi poolte veebilehtedele. Seda on siiski kolmepoolsetel läbirääkimistel muudetud. • Komisjoni 22. märtsi 2017. aasta rakendusmäärus (EL) nr 2017/543, milles sätestatakse eeskirjad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 763/2008 (rahva ja eluruumide loenduste kohta) kohaldamiseks teemade ja nende jaotuste tehniliste spetsifikatsioonide osas (C(2017) 1728): see tuleks subsidiaarsuse osas läbi vaadata ning kaaluda alternatiivseid tegutsemisvõimalusi. • Standardimine tervishoiuvaldkonnas: võiks subsidiaarsuse seisukohast uuesti läbi vaadata. Kuigi eesmärk on vähendada liikmesriikide vahelist ebavõrdsust ravi alal, võib standardimine tuua kaasa suuremaid kulusid ja kvaliteedistandardite alandamist (nt Euroopa Komisjoni rinnavähi algatus). • Teavituseuete reguleerimine, eriti tsiviil- ja kaubandusõiguses: halduskoormusega ülereguleerimise risk eriti VKEdel puhul (nt ühtne digivärv, COM/2017/256). • Euroopa poolaasta: oht väljuda ELi pädevuse piiridest. Keskenduda tuleks majandus- ja eelarvepoliitikale. Kuid suuremat rõhuasetust tervishoiule ja ravile liikmesriikides tuleks muuta, pidades silmas liikmesriikide esmast pädevust tervishoiupoliitikas. • Euroopa sotsiaalõiguste sammas: oht väljuda ELi pädevuse piiridest. Tervishoiusektoris sotsiaalsamba ülevõtmisel tuleks pöörata erilist tähelepanu subsidiaarsusele ja proportsionaalsusele. • Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus tervisetehnoloogia hindamise kohta ning millega muudetakse direktiivi 2011/24/EL (COM/2018/51): see tuleks subsidiaarsuse seisukohast läbi vaadata, kuna ettepanek sekkub liikmesriikide pädevusse tervishoiu alal.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
	<ul style="list-style-type: none"> Riigihanked: tuleks subsidiaarsuse seisukohast uuesti üle vaadata, kuna mõned sektoripõhistest õigusaktidest tulenevad nõuded sekkuvad liikmesriikide eesõigusesse riigihanke objekti kindlaksmääramisel (nt energiatõhususe direktiiv COM/2016/761 ja keskkonnasõbralike sõidukite direktiiv COM/2017/653). Delegeeritud õigusaktid: neis tuleb subsidiaarsuse aspekte hoolikamalt kaaluda. Näiteks komisjoni 24. oktoobri 2013. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 3/2014 (millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 168/2013 kahe- ja kolmerattalistele ning väikestele neljarattalistele sõidukitele tüübikinnituse andmisega seotud kasutusohutusnõuete osas) XV lisa punkt 4.2.2 sisaldab M/S rehvide kohta nõudeid, mida oleks parem määratleda liikmesriikidel, lähtudes konkreetsetest kohalikest tingimustest. Või komisjoni delegeeritud määrus, millega muudetakse ja parandatakse delegeeritud määrust (EL) 2015/208, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 167/2013 põllu- ja metsamajanduses kasutatavatele sõidukitele tüübikinnituse andmisega seotud kasutusohutusnõuete osas (C/2018/863): põllumajanduses kasutatavate sõidukite maksimaalse laiuse kavandatav suurendamine ei sobi kokku Saksamaa taristuga. Selliseid küsimusi arutatakse praegu ka paketi „Puhas energia kõikidele eurooplastele“ raames.
Ungari valitsus	<ul style="list-style-type: none"> Seoses õiguslase koostööga tsiviilasjades võiks vaadata üldiselt läbi õigusaktide tõhususe, vajaduse menetluseeskirjade ühtlustamiseks ning kaaluda liikmesriikide ja kolmandate riikide vahelise suhtluse parandamist (määrused nr 662/2009 ja 664/2009). Ettepanek pärimismääruse (EL) nr 650/2012 kohta võiks võtta paremini arvesse liikmesriikide erinevaid olukordi. Seoses konfiskeerimise ja elektrooniliste asitõenditega tuleks kaaluda pigem direktiivide kui määruste kasutamist (COM(2018) 225). Ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv läbipaistvate ja prognoositavate töötingimuste kohta Euroopa Liidus võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse vaatenurgast uuesti üle vaadata (COM/2017/0797). Ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi vastuvõtmiseks, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL (COM/2017/0253) võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse vaatenurgast uuesti üle vaadata. Ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse vastuvõtmiseks, millega luuakse Euroopa Tööjõuamet (COM/2018/0131) võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse vaatenurgast uuesti üle vaadata. Ettepaneku nõukogu soovitusel vastuvõtmiseks, milles käsitletakse töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate juurdepääsu sotsiaalkaitsele (COM(2018) 132) võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse vaatenurgast uuesti üle vaadata.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Austria Föderaalne Majanduskoda (WKÖ)	<ul style="list-style-type: none"> • Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas tuleks rakendamise osas anda suurem vastutus riikide ametiasutustele. • Konkurentsipoliitika (riigiabi): komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes. • Ettepanek: direktiiv, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli (COM(2016) 822). • Ühtse turu teabevahendi ettepaneku (COM(2017) 257) võiks ELi meetme vajalikkuse seisukohast läbi vaadata. • Ettepaneku asukohapõhist piiramist käsitleva määruse vastuvõtmiseks (COM(2016) 289) võiks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse seisukohast uuesti üle vaadata. • Ettepaneku Euroopa hoiuste tagamise skeemi loomise määruse vastuvõtmiseks (COM(2015) 586) võiks subsidiaarsuse seisukohast uuesti üle vaadata. • Komisjoni määrust (EL) 2017/2158, millega kehtestatakse riskivähendusmeetmed ja võrdlusväärtused akrüülamiidisisalduse vähendamiseks toidus, võiks uurida, et saada teada, kas soovitus ei oleks ehk proportsionaalsem. • Ettepaneku direktiivi kohta, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamist (COM(2017) 253), võiks subsidiaarsusega seotud küsimuste uurimiseks uuesti üle vaadata. • Äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi (COM(2016) 685) võiks vaadata läbi, et saada teada, kas õigusakt on siseturu toimimiseks vajalik ja kas kasutatud on sobivat õiguslikku alust. • Tarbija õiguste direktiivi 2011/83/EL võiks teatud (väljaspool äriruume sõlmitavatele) lepingutele esitatavate nõuete lihtsustamise seisukohast läbi vaadata. • Direktiivi ettepanekus kaupade müügi teatavate aspektide kohta COM(2017) 637) tuleks kaaluda pigem proportsionaalsemaid lähenemisviise kui täielikult ühtlustatud garantiisüsteemi. • Kogu ELis kehtivad sanktsioonid seoses tarbijakaitse sätete rikkumisega (COM/2018/0185) tuleks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse vaatepunktidest värske pilguga üle vaadata. • Programmid „Business Avenues“ partnerluse rahastamisvahendi raames – Euroopa majandusdiplomaatia teatavad aspektid – ettevõtete toetamist tuleks kaaluda subsidiaarsuse ja liikmesriikide pädevuste vaatenurgast.
Insurance Europe	<ul style="list-style-type: none"> • Ühtse turu teabevahendi ettepaneku (COM(2017) 257) võiks veelkord subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega seotud probleemide tõttu läbi vaadata. • Euroopa järelevalveasutuste raamistiku läbivaatamine (mis hõlmab Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvet) tekitab muret seoses subsidiaarsuse ja proportsionaalsusega (COM(2017)536). • Teenuste e-kaart (COM(2016) 824 final) tekitab muret seoses selle tõttu kindlustusseltsidele avalduva mõju proportsionaalsusega.
Rootsi parema õigusloome tööstus- ja kaubandusnõukogu NNR	<ul style="list-style-type: none"> • ELi käibemaksuõigusaktide ja arvetele kohaldatavate eeskirjade lihtsustamine (nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ), et võtta arvesse VKEde probleeme. • Makseteenuste direktiiv (EL) 2015/2366 (PSD 2). • Euroopa järelevalveasutused COM(2017)536. • Põllumajandustootjatele makseviivitustest tulenevaid riske tuleks hinnata nii, et peetakse silmas selliste makseviivituste kompenseerimist, mida käsitletakse määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 75 ja komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 809/2014. • Määruse (EL) nr 1303/2013 sätteid võiks lihtsustada seoses maaelu arengu määruse raames investeerimisabi kasutamiseiga. • Komisjoni delegeeritud määrust (EL) nr 639/2014 võiks muuta, et leevendada veiste toetuskaavadest diskvalifitseerimise riski müügi ja ekslike registreerimisformaalsuste järel.

Sidusrühm / kaastöö esitaja	Õigusakt, poliitikavaldkond või seadusandlik ettepanek
Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	<ul style="list-style-type: none"> • Kaaluda tuleks, kas teenuste siseturul on vaja uusi õigusakte, kuna praegu on juba olemas põhjalikud eeskirjad (nt direktiiv 2006/123/EÜ ettevõtete asutamisega ja teiste heakskiitmise seotud nõuete kohta). • Direktiiv 2005/36/EÜ kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta tuleks subsidiaarsuse ja liikmesriikide pädevuste seisukohast läbi vaadata. • Kutsehariduse ja -õppe valdkonda tuleks subsidiaarsuse ja liikmesriikide pädevuste seisukohast uurida. • Liidu meetmeid sotsiaalpoliitika valdkonnas tuleks uurida subsidiaarsuse ja liikmesriikide autonoomia perspektiividest (nt tööaja direktiiv 2003/88/EÜ, rasedus- ja sünnituspuhkuse direktiiv ning töötajate lähetamise direktiiv (COM(2016) 128)). • VKEdele kohaldatavaid riigiabi eeskirju tuleks uurida, et muuta need proportsionaalsemaks, näiteks seoses vähese tähtsusega abiga (komisjoni määrus (EL) nr 651/2014). • Kutsehariduse ja -õppe taristutele kohaldatavaid riigiabi eeskirju võiks lihtsustada, et võtta paremini arvesse riikide olukordi.
Johannes Maier, Regioonide Komitee subsidiaarsuse eksperdirühma liige; ELiga kooskõlastamise üksuse juhataja Kärnteni liidumaa valitsuse büroos	<ul style="list-style-type: none"> • Kaaluda tuleks struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide renatsionaliseerimist. • Liit peaks piirduma piirkondlike/piiriüleste strateegiatega nõudmisega territoriaalkoostöö ning maapiirkondade arengu valdkonnas. • Rikkumismenetluste ja trahvide abil tarbijakaitse õiguste jõustamise üle tuleks veelkord järele mõelda, kuna see kuulub liikmesriikide pädevusse.
Baieri liidumaa riigikantselei – subsidiaarsus ja pädevused	<ul style="list-style-type: none"> • Probleemsed õiguslikud alused aluslepingus (artiklid 114, 153, 192, 194, 113, 79, 196 ühtse turu, sotsiaalpoliitika, keskkonna, energia, kaudsete maksude, sisserändepoliitika ja tsiviilkaitse kohta). • Ülemäärased tegevused kriminaalõiguse valdkonnas (nt Euroopa prokurör). • Piirata „pehme õiguse“ kooskõlastamist (nt haridus ja kutseõpe, sotsiaalkaitse, kultuur ja turism). • Delegeeritud õigusaktide ülemäärane kasutamine (nt põllumajanduse, loova Euroopa ja statistika valdkonnas). • Paindlikkus ELi kuluprogrammide rakendamisel (struktuuri- ja investeerimisrahastus, ühine põllumajanduspoliitika). • Ülemäärased järelevalve- ja aruandluskohustused (nt COM(2017) 795 tooteid käsitlevate õigusaktide ühtlustamise kohta; COM(2016) 822, milles käsitletakse uute kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli; ning üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ja ELi õiguskaitse tulemustabeli vallas).
Calabria piirkondlik nõukogu	<ul style="list-style-type: none"> • Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrust (EÜ) nr 852/2004 toiduainete hügieeni kohta võiks muuta proportsionaalsemaks, võttes arvesse piirkondlike erinevusi ja eripärasid. • Ühtekuuluvuspoliitikas ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul tuleks kaaluda reguleerimise vähendamist ja paindlikkuse suurendamist.

