

ELi nõuandvad organid

Arvamuste koostamise protsessid on paigas, kuid õigeaegsuse tagamine ja mõju mõõtmine on endiselt keeruline



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–14 | Põhisõnumid **01**

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–14 | Meie leiud ja soovitused

15–66 | Meie tähelepanekutest lähemalt **02**

15–37 | Arvamuste koostamisel juhindutakse kvaliteedijuhtimise protsessidest, kuid ekspertide valimise menetlustes on lünki

17–20 | Menetlused hõlmavad kogu arvamuse koostamise tsükli

21–23 | Reeglid, mis võimaldavad kiireloomulistes olukordades õigeaegselt reageerida

24–29 | Komiteed järgivad arvamuste koostamisel kehtestatud suuniseid ja kontrollimenetlusi

30–33 | Arvamuste koostamisel konsulteeritakse süstemaatiliselt mitmesuguste sidusrühmadega

34–37 | Lüngad komiteede ekspertide valimise menetlustes

38–51 | Arvamused ei jõua alati ELi seadusandjateni õigeaegselt ja viivitusi ei jälgita süstemaatiliselt

40–41 | Arvamuste esitamine institutsiooniliste tähtaegade jooksul on keeruline ülesanne

42–47 | Kohustusliku konsulteerimistaotluse põhjal koostatud arvamused esitatakse kohati liiga hilja, et Euroopa Parlament saaks neid aktiivselt arvesse võtta

48–51 | Komiteed ei jälgi süstemaatiliselt institutsioonilisi ega poliitilisi tähtaegu

52–66 | Komiteed kajastavad teavitustegevust, kuid arvamuste mõju kohta on vähe teavet

54–59 | Mõlemal komiteel on palju kommunikatsiooni- ja teavitusvahendeid, kuid neid ei kasutata süstemaatiliselt

60–66 | Komiteed ei mõõda süstemaatiliselt, kuidas nende arvamused kajastuvad lõplikes õigusaktides

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

ELi nõuandvate organite ajalugu ja eesmärk

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Euroopa Regioonide Komitee

Auditi ulatus ja käsitusviis

II lisa. EMSK arvamuste koostamise ja vastuvõtmise protsessid

III lisa. ERK arvamuste koostamise ja vastuvõtmise protsessid

IV lisa. Täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseni kulunud aeg (valimisse sattunud arvamused)

V lisa. Täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseni kulunud aeg (valimisse sattunud arvamused)

VI lisa. Näited omaalgatuslikest arvamustest, mis võisid panustada seadusandlikesse muudatustesse

Lühendid

Mõisted

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastused

Euroopa Regioonide Komitee vastused

Ajatelg

Auditirühm

Põhisõnumid

01

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee on Euroopa Liidu nõuandvad organid, mis loodi Euroopa Liidu toimimise lepinguga. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi ka „EMSK“) esindab organiseeritud tsiviilühiskonna kolme rühma: tööandjaid, töövõtjaid ja kodanikuühiskonda, et edendada osalusdemokraatiat. Euroopa Regioonide Komitee (edaspidi ka „ERK“) koosneb kohalike ja piirkondlike omavalitsuste valitud esindajatest ning on nende organite ametlik hääl ELi poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Nimetame neid kahte organit oma aruandes edaspidi komiteedeks.
- 02** ELi toimimise lepingus (ELTL) on sätestatud, millal peavad ELi institutsioonid arvamusi küsima (kohustuslikud konsulteerimistaotlused), millal nad võivad nõuandvate organitega konsulteerida (perspektiivarvamused ja ettevalmistavad arvamused) ning millal võivad komiteed tegutseda omal algatusel¹ (*1 lisa joonis 4*). Kohustuslikke konsulteerimistaotlusi kasutatakse komiteede kaasamiseks ELi õigusloomeprotsessi pärast seda, kui Euroopa Komisjon on esitanud Euroopa Parlamendile ja nõukogule seadusandliku ettepaneku.

¹ ELTLi artiklid 304 ja 307.

- 03** Kuigi ETLi nõutakse, et Euroopa Parlament ja nõukogu konsulteeriks seadusandliku protsessi käigus komiteedega, on neil institutsioonidel õigus ise otsustada, kuidas nad komiteede arvamustele ja soovitudele reageerivad. Otsustajaid püüavad mõjutada ka väljaspool ETLi toimimise lepingu institutsioonilist raamistikku tegutsevad lobistid, valitsusvälised organisatsioonid ja organiseeritud huvirühmad².
- 04** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), ÜRO ja Euroopa Nõukogu rahvusvahelistes standardites rõhutatakse, et nõuandvatel organitel peaks olema heas valitsemistavas ja osalusdemokraatias institutsiooniline roll. OECD sõnul moodustavad nõuandvad organid silla poliitikakujundajate ja sidusrühmade vahel, ühendades eksperditeadmised, esindatuse ja legitiimsuse. Neil organitel on „keskne roll [...] poliitikatsükli eri etappides, kus nad esitavad infot, fakte ja tõendeid“³. Seega ei paku nende arvamused mitte ainult mittesiduvaid suuniseid ja spetsiifilisi teadmisi, vaid aitavad suurendada ka demokraatlikku osalemist ja legitiimsust, kuna võimaldavad eri tasandite ühiskonnaliikmetel poliitika kujundamisele kaasa rääkida.
- 05** Meie auditis keskendutakse kehtivale korrale, mille eesmärk on võimaldada komiteedel koostada asjakohaseid ja kvaliteetseid arvamusi, esitada neid õigeaegselt, et aidata kaasa õigusloomeprotsessile, ning analüüsida süstemaatiliselt nende mõju. Uurisime protsesse, mida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee kasutasid arvamuste koostamiseks aastatel 2019–2024 (kokku 1372 arvamust). Töö hõlmas kõiki komiteede arvamuste liike ja kogu tootmisprotsessi alates strateegilisest planeerimisest kuni nende töö mõju mõõtmiseni. Uurisime 60 arvamusest koosnenud valimi põhjal (30 arvamust igalt komiteelt eri liiki arvamuste, poliitikavaldkondade ja aastate kaupa Euroopa Parlamendi 2019.–2024. aasta ametiajal) nende koostamise protsessi, kvaliteedikontrolli meetmeid, õigeaegsust ja kodukorra järgimist. Üksikasjalikum teave auditi käsitlusviisi kohta on esitatud *I lisa* punktides **12–14**.
- 06** Hindasime mõlema nõuandva organi kasutatavaid protsesse, mille eesmärk on toetada:
- kvaliteetsete ja asjakohaste arvamuste koostamist;
 - arvamuste õigeaegset esitamist, et panustada õigusloomeprotsessi;
 - analüüsi selle kohta, kuidas institutsioonidest sidusrühmad nende seisukohti õigusloomeprotsessis arvesse võtavad.

Me ei uurinud otseselt komiteede arvamuste sisu.

² Panke, D., Hönnige, C. ja Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?* Euroopa poliitikauuringute konsortsium, 2015.

³ OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Pariis, lk 15.

07 Meie audit annab õigeaegse võimaluse toetada mõlemat komiteed nende tulemuslikkuse hindamisel, kuna nad alustasid hiljuti uusi ametiaegu. Viimastel aastatel (2022 ja 2024) on mõlemad komiteed uuendanud ka oma koostöölepinguid Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga (edaspidi ka „komisjon“), et tugevdada oma institutsioonidevahelisi partnerlusi. Loodame, et meie järeldused aitavad tugevdada komiteede arvamuste koostamise protsesse. See ei ole oluline mitte ainult komiteede endi, vaid ka neid arvamusi saavate seadusandlike institutsioonide ja muude väliste sidusrühmade jaoks.

Meie leiud ja soovitused

08 Kokkuvõttes on mõlemal komiteel küll kvaliteedijuhtimise menetlused, mis toetavad arvamuste koostamist, kuid nende ekspertide valimise menetlused on lünklikud. Komiteed esitavad arvamusi kohati liiga hilja, et mõjutada ELi otsustusprotsessi. See võib vähendada arvamuste mõju. Kuigi komiteed jälgivad enda tegevuse kajastamist, ei ole nende praegused süsteemid kavandatud tulemuste või õigusaktide rakendamise süstemaatiliseks hindamiseks ning olemasolevad näitajad keskenduvad peamiselt nähtavusele ja mahule, mitte mõjule.

09 ERK seab planeerimisel mitmeaastased prioriteedid, mis on kooskõlas ELi seadusandliku tsükliga. EMSK kasutab küll temaatilist planeerimist, kuid tal puudub kogu komiteed hõlmav pikaajaline strateegiline planeerimine. Mõlemal komiteel on selged reeglid ja suunised, mis hõlmavad igat liiki arvamuste kogu tootmistsüklit ning mille eesmärk on tagada ühtlane kvaliteet ja standardiseerimine. See hõlmab reegleid arvamuste vormi, pikkuse, koostamise ja kontrollimise kohta enne nende lõplikku vastuvõtmist. Komiteed on välja töötanud ka menetlused ja korra kiireloomuliste juhtumite jaoks. Ametnikud toetavad raportööre, pakkudes asjakohast poliitikaalast teavet ning kontrollides tekstide selgust ja järjepidevust kogu arvamuse ettevalmistamise protsessi vältel. Ressursside dubleerimise vältimiseks jagavad Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee mitmeid haldus- ja tugiteenuseid (tõlge, logistika ja IT-tugi). Vt punktid [17–29](#).

10 Mõlemad komiteed kasutavad arvamuste koostamisel ulatuslikult ekspertide abi, kuid neist kummalgi ei ole läbipaistvaid kriteeriume ekspertide valimiseks. ERK ei ole ka kehtestanud ekspertide valimise korda ega loonud komitee tasandil registrit varem kasutatud ekspertidest. See toob kaasa erapoolikuse ohu, vähendab läbipaistvust ja ohustab seega komiteede mainet. Vt punktid [30–36](#).



1. soovitus

Suurendada ekspertide valimise läbipaistvust

Ekspertide valimiseks:

- a) peaks kumbki komitee kehtestama ja avaldama asjaomased kriteeriumid;
- b) peaks ERK töötama välja menetlused ja keskse ekspertide registri, mis sisaldaks infot nende varasema töö kohta komitee heaks ja nende pädevusvaldkondi.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2026

11 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitas oma arvamused 71%-l juhtudest Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa Komisjoni kehtestatud tähtaegade jooksul, samas kui Regioonide Komitee pidas neist tähtaegadest kinni 33%-l juhtudest. Samas teatasid mõlemad komiteed meile, et nad seavad esikohale poliitilised tähtajad, st nende eesmärk on esitada oma arvamused enne hääletamist Euroopa Parlamendi asjaomases komisjonis. EMSK saavutas selle eesmärgi 84%-l ja ERK 74%-l juhtudest. Vt punktid [40–47](#).

12 Kummalgi komiteel ei ole peamisi tulemusnäitajaid ega automaatseid süsteeme institutsioonilistest ja poliitilistest tähtaegadest kinnipidamise järjepidevaks ja süstemaatiliseks jälgimiseks. Tulemuslikkuse automaatse jälgimise ja hoiatusteade puudumine takistab kitsaskohtade varajast avastamist ja hilisemat tulemuslikkuse alast aruandlust. Vt punktid [48–51](#).



2. soovitus

Parandada arvamuste õigeaegse vastuvõtmise seiret

Iga komitee peaks:

- a) võtma kasutusele peamised tulemusnäitajad õigeaegsuse kohta (nt institutsiooniliste ja poliitiliste tähtaegade jooksul vastu võetud arvamuste protsent);
- b) integreerima automaatse tähtaegade jälgimise süsteemi ja hoiatusteade oma töövoorakendustesse;
- c) analüüsima, kas arvamuste kiiremaks vastuvõtmiseks oleks vaja organisatsioonis kohandusi teha.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2027

- 13** Komiteed on ajakohastanud oma kommunikatsioonistrateegiaid, mis hõlmavad mitme kanali kasutamist (sotsiaalmeedia, veebisaidid, pressiteated), ulatuslikke sidusrühmade võrgustikke ja mitmesugust sihipärast teavitustegevust. Samuti on nad tugevdanud institutsioonidevahelist koostööd Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga ning loonud võrgustikke sidusrühmade kaasatuse suurendamiseks. Vt punktid [54–59](#).
- 14** Kuigi mõlemad komiteed peavad oma töö mõju mõõtmist strateegiliseks prioriteediks, siis praktikas nad seda veel ei tee. Mõlemad komiteed mõõdavad väljundeid (arvamuste arv, meediakajastus jne), kuid mitte tulemusi ega oma arvamuste mõju õigusaktidele. Regioonide Komitee võttis küll 2015. aastal kasutusele iga-aastase mõjuaruande, kuid ka see on kirjeldav ja väljundipõhine. EMSK jälgib küll arvamuste mõju temaatiliste sektiioonide ja rühmade tasandil, kuid tal puudub kogu komiteed hõlmav standarditud aruandlussüsteem. Kuigi mõlemad komiteed on muutnud oma arvamuste vormi nii, et see hõlbustaks mõju hindamist, ei jälgki kumbki järjepidevalt, kuidas nende soovitused kajastuvad ELi õigusaktides Vt punktid [60–66](#).



3. soovitus

Luu süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks

Komiteed peaksid:

- a) töötama välja menetlused (ja neid järjekindlalt kasutama) kvalitatiivsete ja tulemipõhiste näitajate jaoks (nt õigusaktides kajastatud arvamuste arv, institutsioonidepoolne kasutamise määr), mis võimaldavad hinnata arvamuste mõju;
- b) esitama igal aastal tulemuslikkuse kohta aruande, mis sisaldab nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid näitajaid.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2027

Meie tähelepanekutest lähemalt

Arvamuste koostamisel juhindutakse kvaliteedijuhtimise protsessidest, kuid ekspertide valimise menetlustes on lünki

- 15** OECD leiab, et kvaliteetsete arvamuste koostamiseks peavad poliitilistel nõuandvatel organitel olema selged ülesanded ja kohustused⁴. Nõuandvad organid peaksid viima oma tööprogrammid kooskõlla õigusloometsükli ja institutsioonide prioriteetidega. OECD rõhutab ka läbipaistva koostamise ja ekspertide kaasamise tähtsust kvaliteedi tagamisel⁵.
- 16** Eeldame, et eri liiki arvamuste koostamiseks peavad komiteedel olema:
- selged reeglid, töömeetodid, menetlused, vastutus otsuste tegemise eest ja dokumenteeritud töövood, mis hõlmavad kogu protsessi alates kavandamisest kuni lõpliku vastuvõtmiseni, ning milles võetakse ka arvesse nii ELi õigusloome lühi- (üks aasta) kui ka pikaajalisi plaane;
 - asjakohased meetmed kiireloomulisteks ja eriolukordadeks, et tagada õigeaegne reageerimine uutele või ettenägematutele ülesannetele;
 - arvamuste kvaliteedi parandamiseks nende koostamise suunised, miinimumstandardid ja kontrolliprotsessid, et kontrollida nende täpsust ja sidusust (sealhulgas liik, pikkus ja formaat);
 - protsessid komiteedes esindatud sidusrühmade seisukohtade arvessevõtmiseks;
 - läbipaistvad kriteeriumid ja menetlused ekspertide valimiseks.

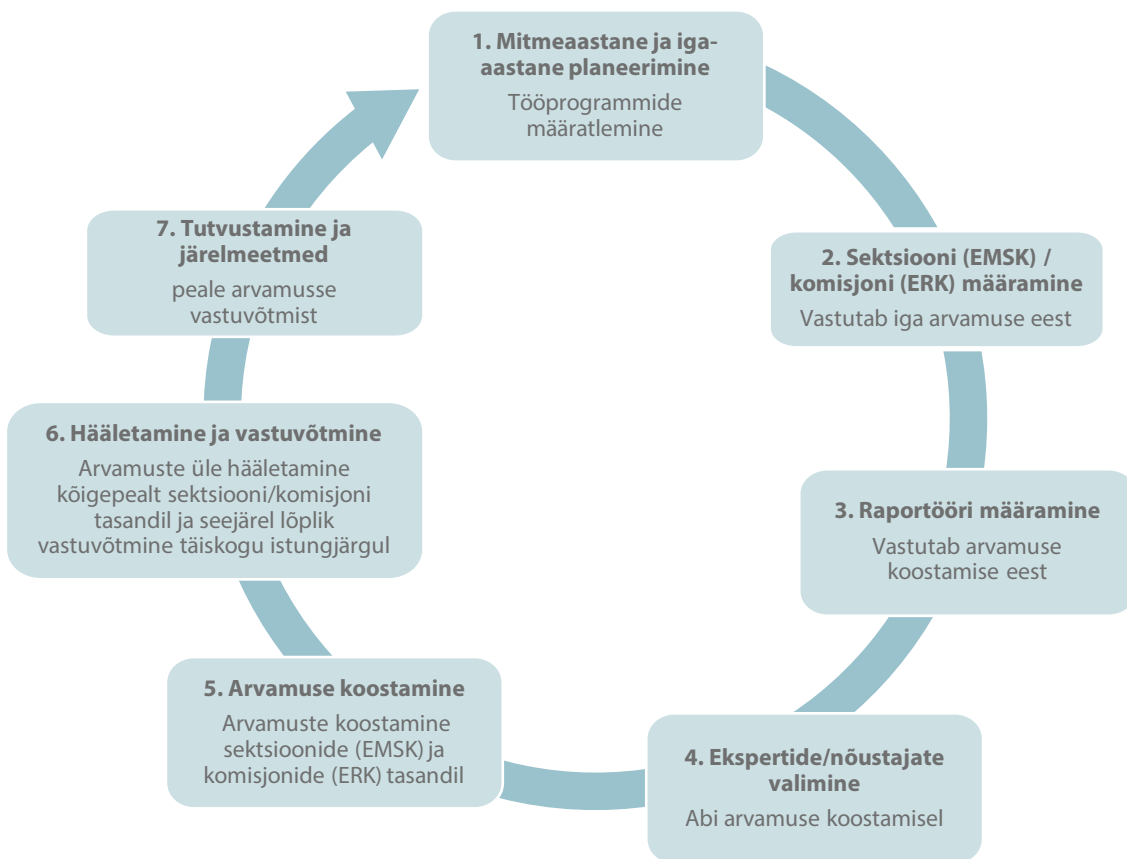
⁴ Samas, lk 72 ja 84.

⁵ Samas. lk 12, 45 ja 79.

Menetlused hõlmavad kogu arvamuse koostamise tsüklit

17 Mõlemad komiteed on loonud töövood, mis hõlmavad kogu arvamuste esitamise protsessi. Neid protsesse kirjeldatakse korrapäraselt ajakohastatavates kodukordades⁶ ja nende üksikasjalikes rakendussätetes. **Joonisel 1** kirjeldatakse eri etappe ja iga etappi puudutavaid kodukorra artikleid. Koostöö Euroopa Parlamendi⁷ ja Euroopa Komisjoni⁸ on fikseeritud koostöölepingutes. Viimastel aastatel (2022 ja 2024) on neid ka ajakohastatud.

Joonis 1 | Arvamuse koostamistsükkel



Allikas: EMSK ja ERK kodukorrad.

⁶ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 2022. aasta kodukord, Regioonide Komitee 2024 kodukord.

⁷ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 2024. aasta koostööleping Euroopa Parlamendiga ning Euroopa Regioonide Komitee 2024. aasta koostööleping Euroopa Parlamendiga.

⁸ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Euroopa Komisjoni 2022. aasta koostööprotokoll ning Regioonide Komitee ja Euroopa Komisjoni 2024. aasta koostööprotokoll.

- 18** ERK enda mitmeaastased poliitilised prioriteedid on kooskõlas ELi institutsiooniliste prioriteetide ja seadusandliku tsükliga. EMSK pikaajaline kavandamine põhineb mitmel temaatilisel aastapõhisel ja temaatiliste sektsioonide tasandil välja töötatud töövahendil. Asjaolu, et EMSK kui terviku jaoks ei ole seatud pikemaajalisi prioriteete, piirab komitee töö strateegilisemat ja valdkonnaülesemat kavandamist. Peame seda eriti oluliseks omaalgatuslike arvamuste puhul, mille asjakohasus sõltub sellest, kui hästi võtavad need arvesse institutsioonide tulevase prioriteete. 2024.–2025. aastal käivitas EMSK siiski protsessi, mille eesmärk on liikuda paremini integreeritud strateegilise planeerimise suunas.
- 19** Mõlema komitee kodukorras on sätestatud konkreetsed töövooregolid igat liiki arvamuste jaoks: konsulteerimistaotlused, ettevalmistavad arvamused, omaalgatuslikud arvamused ja resolutsioonid (*joonis 2*). ERK kodukorras määratakse kindlaks iga arvamuse lähtepunkt, nõutavad koostamise ja heakskiitmise menetlused ning see, kuidas valminud töö tuleks Eli institutsioonidele esitada.

Joonis 2 | Eri liiki arvamustega seotud menetlused

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljundite kategooriad ja kodukord

Konsulteerimistaotlused (artiklid 51, 62 ja 70): Euroopa Parlamendi, nõukogu või Euroopa Komisjoni taotlusel (ELTLi artikkel 304). Juhatus määrab sektsiooni; nimetatakse raportöörid ja uurimisrühmad. Koostatakse uurimisrühmades → võetakse vastu sektsioonis → täiskogul. Komitee liigituses käsitletakse neid A-kategooria arvamustena.

Omal algatusel koostatud arvamused (artikkel 52): EMSK algatusel (sektsioonid, rühmad, juhatus, täiskogu). Koostamise alustamiseks on vaja juhatuse esildist. Kasutatakse sageli tööandjatele, töötajatele või kodanikuühiskonnale oluliste küsimuste tõstatamiseks. Käsitletakse C-kategooria arvamustena.

Teabearuanded (artiklid 25, 31, 47 ja 49): juhatuse või sektsioonide taotlusel koostavad mittesiduvad analüüsid. Toetavad arutelusid või on aluseks tulevastele arvamustele.

Ettevalmistavad arvamused (artikkel 47): neid taotlevad enne seadusandlike ettepanekute esitamist samuti nõukogu (sealhulgas rotatsiooni korras vahetuvad nõukogu eesistujariigid), parlament ja Euroopa Komisjon. Eesmärk on anda varajane panus poliitika kujundamisse. Käsitletakse B-kategooria või kategooria B+ arvamustena.

Muud arvamused, resolutsioonid ja raportid (artiklid 50, 52, 64): pakilistel teemadel (inimõigused, ELi prioriteetidid) koostatavad poliitilised avaldused. Võetakse täiskogul vastu ilma täieliku arvamuse menetluseta. Kasutatakse kiirete poliitilistes sõnumite edastamiseks.

Regionide Komitee väljundite kategooriad ja kodukord

Konsulteerimistaotlused (artiklid 41–44): Euroopa Parlamendi, nõukogu või Euroopa Komisjoni taotlusel (ELTLi artikkel 307). Kohustuslikud või vabatahtlikud. Perspektiivarvamustes käsitletakse kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi puudutavaid teemasid (nt rahvatervis ja ühiskondlik transport). Registreeritakse Agoras, määratakse komisjonidele, punktisüsteemi kasutades nimetatakse raportöör. Pärast vastuvõtmine ERK komisjonis → täiskogu istungjärgul.

Kahte liiki omaalgatuslikud arvamused
Artikli 41 punkti b alapunkt i: omaalgatuslikud arvamused mõne dokumendi alusel või nõukogu eesistujariigi taotlusel (fakultatiivsed arvamused).

Artikli 41 punkti b alapunkt ii: omaalgatuslikud arvamused, mis ei põhine ühelgi Euroopa Komisjoni dokumendil või mõne institutsiooni taotlusel (arvamus omal poliitilisel algatusel). Viimase ettevalmistamiseks on vaja juhatuse luba.

Perspektiivarvamused (artikli 41 punkt d): nõukogu või Euroopa Komisjoni taotlusel **enne õigusakti eelnõu koostamist**. Käsitletakse nagu kohustuslikke taotlusi, kuid paindlikumate sisunõuete ja tähtaegadega. Sageli seotud nõukogu eesistujariigi prioriteetide või Euroopa Komisjoni tööprogrammiga.

Resolutsioonid (artikkel 46): poliitilised deklaratsioonid (sageli kiireloomulistes küsimustes). Koostajateks fraktsioonid või juhatus. Lihtsustatud vastuvõtmine (raportööri ei ole vaja).

Muud instrumendid (artikkel 45): panus institutsioonidevahelisesse dialoogi (nt aastaaruanded).

Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK kodukordade põhjal.

20 Konsulteerimistaotluste ja omaalgatuslike arvamuste koostamise ja vastuvõtmise protsessid ning iga etapi töövood on esitatud **II lisas** (EMSK) ja **III lisas** (ERK). Leidsime 60 arvamusest koosneva valimi uurimisel, et mõlemad komiteed järgisid oma kodukorda.

Reeglid, mis võimaldavad kiireloomulistes olukordades õigeaegselt reageerida

- 21** Mõlemad komiteed on välja töötanud kiired otsustusprotsessid ja talitluspidevuse korra kriiside ja tegevushäirete puhuks. Vajaduse korral võimaldab EMSK kodukord kasutada lühikestest tähtaegadest kinnipidamiseks kiirmenetlusi. Rühma ja sektsiooni kasutamise asemel võib EMSK määrata pearaportööri, kes koostab arvamuse ja esitab selle otse täiskogule vastuvõtmiseks. Kuigi see kiirendab protsessi, minnes mööda mitmest koostamise ja kontrollimise tsüklit, piirab see ka EMSK nn dünaamilist kompromissi, mille all mõistetakse kolme osaleva rühma konsensuse otsimise meetodit (*I lisa* punkt 05). Lisaks võib EMSK lühendada arvamuste tõlkimiseks antavaid tähtaegu.
- 22** Samuti võib ERK määrata pearaportööri, kes esitab kiireloomulise arvamuse eelnõu otse täiskogule vastuvõtmiseks. ERK võib ametliku arvamuse asemel esitada ka kiireloomulisi resolutsioone ning alates 2024. aastast võimaldab komitee kodukord koostada ka kiireloomulisi arvamusi⁹. See mehhanism aitab ERK-I kiiresti reageerida Euroopa Parlamendi, nõukogu või Euroopa Komisjoni kiireloomulistele taotlustele. ELi aluslepingute kohaselt ei ole resolutsioonidel aga nõukogus kaebeõigust.
- 23** Ajavahemikus 2019–2024 koostas EMSK oma aastaaruannete kohaselt 1015 arvamust, millest 86 kiideti heaks kiirkorras¹⁰. ERK aastaaruannete kohaselt võttis komitee aastatel 2019–2024 vastu kokku 357 arvamust, sealhulgas 40 resolutsiooni ja 15 muud¹¹ kiirkorras menetletud arvamust.

Komiteed järgivad arvamuste koostamisel kehtestatud suuniseid ja kontrollimenetlusi

- 24** Mõlemad komiteed on kehtestanud arvamuste koostamiseks reeglid ja suunised, sealhulgas nõuded vormile, pikkusele ja selgusele. Ühine asutusesisene tõlkedirektoraat pakub koostamiseks abivahendeid, malle ja suuniseid, mille eesmärk on koostada arvamusi, milles kasutatakse selget keelt ning järjepidevat terminoloogiat.

⁹ ERK 2024. aasta kodukorra artiklid 44 ja 46.

¹⁰ EMSK 2022. aasta kodukorra artiklid 70, 79 ja 89–91.

¹¹ ERK 2024. aasta kodukorra artikkel 43.

- 25** Kui EMSKs määratakse uuele arvamusele raportöör, koostab sektsiooni sekretariaat teabepaketi, mis sisaldab asjakohast teavet raportöörile, eksperdile, sektsiooni esimehele ja uurimisrühma liikmetele¹². See sisaldab taustdokumente ja viitematerjale, komitee varasemaid arvamusi kõnealustel teemadel ja praktilisi suuniseid. Leidsime oma valimis, et kõigi 30 valimisse kaasatud juhtumi kohta oli koostatud teabepakett, välja arvatud kahel juhul, kus nende tehnilisest olemusest tulenes, et teabepakette ei olnud vaja.
- 26** Ka ERKs saab uue arvamuse koostamiseks määratud raportöör poliitikaanalüüsi, mille koostab arvamuse eest vastutava ERK komisjoni sekretariaadi poliitikaametnik. See sisaldab teema kirjeldust, Euroopa Komisjoni varasemaid algatusi kõnealuses valdkonnas, hiljutisi arenguid, standardeid ja vorme ning teavet ERK varasemate asjakohaste arvamuste kohta. Leidsime oma 30 arvamusest koosnenud valimis, et 23 juhul oli see analüüs koostatud. ERK teavitas meid, et ülejäänud seitsmel juhul (kiireloomulised resolutsioonid või pearaportööriga arvamused) kasutati ettevalmistusteks kiirmenetlust¹³, mis ei sisalda ajaliste piirangute tõttu poliitikaanalüüsi koostamist.
- 27** EMSKs võimaldavad töövoos korraldus, nn dünaamilise kompromissi meetod ja arvamuse vastuvõtmise menetlus sisu kontrollida. Iga eelnõu esitatakse enne lõplikku vastuvõtmist mitu korda sisemiseks ja mitmetasandiliseks kontrolliks ja aruteluks (töörühma, sektsiooni ja lõpuks täiskogu tasandil). Selle protsessiga püütakse saavutada, et vastu võetud arvamused kajastaksid organiseeritud kodanikuühiskonna kui terviku huve ja vaatenurki. EMSK töötajad toetavad raportööre, kontrollides tekstide selgust ja järjepidevust kogu arvamuse ettevalmistamise protsessi vältel.
- 28** ERK arvamuste koostamisel võetakse arvesse kogu ELi kohalike ja piirkondlike omavalitsuste erinevaid huve ja prioriteete. Iga arvamuse lõplik sisu kujundatakse arutelude käigus ja ERK liikmete poolt temaatilistel istungitel ja täiskogu istungjärkudel hääletamiseks esitatud muudatusettepanekute põhjal (*I lisa* punkt 08). Täiendavat tuge arvamuste koostamisel pakuvad nii ERK komisjonide sekretariaadid kui ka poliitilistes fraktsioonides konkreetse dokumendi eest vastutav töötaja.
- 29** Mõlema komitee eelnõud vaatavad keeleliselt ja tehnilise täpsuse huvides üle ka EMSK ning ERK ühise tõlkedirektoraadi temaatilised sekretariaadid ja tõlkeüksused. Enne arvamuste jõudmist täiskogu istungile kontrollivad mõlema komitee haldustalitused standardite järgimist ja selgust.

¹² EMSK (2020), „Arvamuste koostamise üldjuhend“, 6. jagu, punkt 6.8.

¹³ ERK 2024. aasta kodukorra artikkel 44.

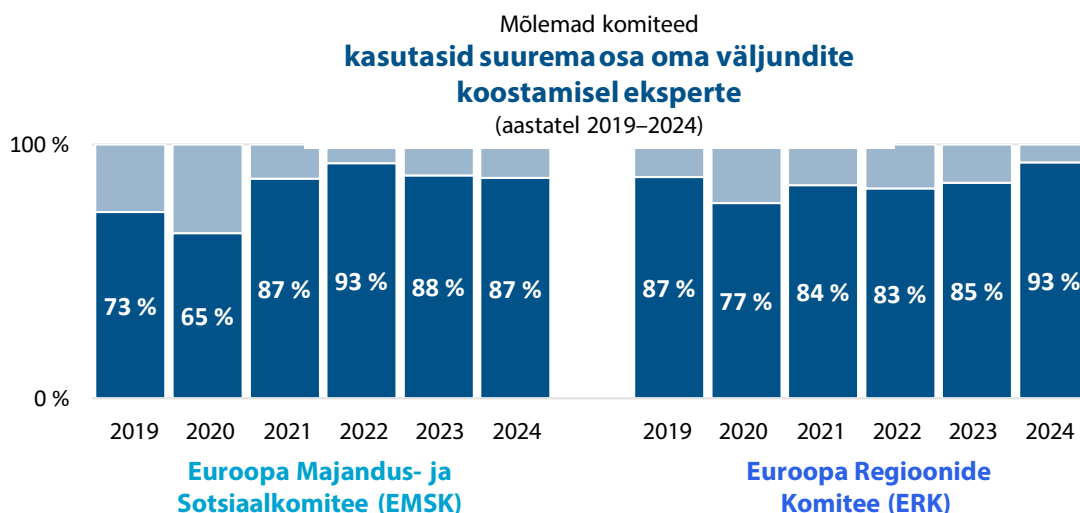
Arvamuste koostamisel konsulteeritakse süstemaatiliselt mitmesuguste sidusrühmadega

- 30** Mõlemad komiteed on välja töötanud protsessid, mis võimaldavad raportööridel võtta arvesse sidusrühmade seisukohti ja parandada seeläbi arvamuste kvaliteeti. Samuti kaasavad nad erineval viisil peamisi sidusrühmi (sõltuvalt arvamuse liigist, teemast ja ajakavast). EMSKs toetavad seksioonide sekretariaadid raportööre selle tagamisel, et sidusrühmadega peetavad konsultatsioonid esindaksid nii tööandjaid, töötajaid kui ka kodanikuühiskonda.
- 31** Konsultatsioonide ulatus sõltub arvamuse laadist ja on raportööri otsustada, tagades nii teatava paindlikkuse. Mõnikord piirab konsultatsiooniprotsessi ka aeg. Seetõttu, kuigi mõned meie valimisse kuulunud arvamused sisaldasid sidusrühmade erinevaid seisukohti (sealhulgas territoriaalse mõju hindamine, piirkondlike aspektide uuring ja avalikud arutelud), kasutati teiste koostamisel peamiselt kohaliku või piirkondliku tasandi (ning ERK puhul ka Brüsselis asuvate) sidusrühmadega piirdunud konsultatsioone. Need konsultatsioonid registreeritakse komiteede töövoorakenduses, kuid seda ei tehta alati süstemaatiliselt.
- 32** Kuna EMSK ülesanne on esindada tööandjaid, töötajaid ja organiseerunud kodanikuühiskonda, toimub arvamuste koostamine uurimisrühmades, kus kõik need kolm rühma on võrdselt esindatud. See hõlbustab iga rühma seisukohtade arvesse võtmist arvamustes. Laiemate seisukohtade kogumiseks korraldab EMSK konsultatsioone väliste kodanikuühiskonna organisatsioonide, valitsusväliste organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondadega. 2024. aastal lõi EMSK nii struktuuri dialoogi pidamiseks kodanikuühiskonna organisatsioonidega ([Euroopa kodanikuühiskonna organisatsioonide ja võrgustike kontaktrühm](#)) kui ka [ELi riiklike majandus- ja sotsiaalõukogude võrgustiku](#). EMSK konsulteerib ka organiseerunud kodanikuühiskonna noortega ([ELi noortetest](#)) ja kaasab kandidaatriikide esindajaid ([kandidaatriike esindavate liikmete algatus](#)).
- 33** ERK ülesanne on esindada kohalike ja piirkondlike omavalitsuste huve. Raportöörid võivad arvamuste koostamisel konsulteerida sidusrühmadega. Konsultatsioone korraldatakse tavaliselt ERK ruumides ja need võivad hõlmata piirkondlikke ühendusi, teaduseksperte või kodanikuühiskonna esindajaid. ERK kaasab sidusrühmi kaudselt ka koostöö kaudu ELi tasandi piirkondade ja linnade ühendustega (nt [Eurocities](#), [Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu](#), [Euroopa Piirkondade Assamblee](#)). ERK kasutab oma arvamuste koostamisel mitmeid mehhanisme ja võrgustikke, sealhulgas [piirkondlike keskuste võrgustikku](#) ning parema õigusloome ja aktiivse subsidiaarsuse töövahendeid, territoriaalse mõju hindamise strateegiat ja subsidiaarsuse eksperdirühma.

Lüngad komiteede ekspertide valimise menetlustes

- 34** Peamine panus arvamuste koostamisse tuleb komitee liikmetelt, eelkõige raportööridelt (EMSK puhul uurimisrühmadelt). Mõlema komitee liikmed võivad kasutada eksperte (EMSK terminoloogias „nõustajad“) arvamuse koostamise toetamiseks. Aastatel 2019–2024 kasutati enamiku arvamuste (84%) koostamisel eksperte. Mõnikord nõustasid ühe arvamuse koostamist mitu eksperti. Ekspertide ülesanne on pakkuda eriteadmisi, et täiendada raportööri enda vaatenurki ja arvamuse koostamisele kaasa aidata. Samuti võidakse neil paluda toetada raportööri arvamuse arutamisel täiskogul ning kohtumistel ELi institutsioonide esindajate, sidusrühmade ja muude asjaomaste pooltega. Ekspertidele ei maksta nende töö eest tasu, kuid neil on õigus reisikulude hüvitamisele ning kindlasummalisele reisi- ja koosolekupäevarahale.
- 35** Auditeeritud ajavahemikul (2019–2024) kasutasid komiteed suurema osa väljundite koostamisel eksperte (*joonis 3*). Meie valimisse kuulunud 30-st EMSK arvamusest kasutati eksperte 28 puhul. 11 juhul määrati arvamuse koostamiseks rohkem kui üks ekspert (nt üks ekspert raportööri ja teine rühma jaoks). 30 arvamusest koosnenud ERK valimi puhul kaasati eksperte 23 puhul. Ülejäänud seitsmel juhul, mille juures kasutati kiirmenetlust (punkt 26), ei olnud ekspertide kaasamiseks piisavalt aega.

Joonis 3 | Ekspertide kasutamine komiteedes



Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK esitatud andmete põhjal.

- 36** ERKs puudub ekspertide valimise kord ja valik on jäetud raportööri otsustada. Sellega võib kaasna nii mure läbipaistvuse ja valitud ekspertide kvaliteedi üle kui ka mainerisk, sest on ka raskem tõendada, et eksperdid valitakse objektiivselt ja ilma huvide konfliktideta. Regioonide komiteel puudub ka ekspertide register, mistõttu ei pruugita arvamuste koostamisel saadud kogemusi säilitada ega taaskasutada.

- 37** EMSK-I on register varem kasutatud nõustajatest ja kõik võimalikud nõustajad peavad esitama elulookirjelduse, mis tõendab arvamuse teemaga seotud asjakohaseid eksperditeadmisi. Raportöör võib esitada konkreetse kandidaadi seksiooni esimehele, kes vastutab elulookirjelduse läbivaatamise ja nõustaja ametliku nimetamise eest. Sellegipoolest puuduvad komitees ekspertide valimiseks läbipaistvad kriteeriumid.

Arvamus ei jõua alati ELi seadusandjateni õigeaegselt ja viivitusi ei jälgita süstemaatiliselt

- 38** Ajastus on väga tähtis faktor, kui on oluline, et arvamus peaks mõjutama poliitika kujundamist. OECD on seisukohal, et „juba enne parlamendis toimuvaid poliitilisi arutelusid avaldatud nõuanded võivad neid arutelusid mõjutada, samas kui vaid üks päev pärast arutelu avaldatavate nõuannete mõju on oluliselt väiksem“¹⁴. ELi kontekstis on aluslepingutes sätestatud, et komiteed on ametlikult kaasatud ELi õigusloomeprotsessi. Selleks et komiteede arvamusel oleks mõju, tuleb seega kinni pidada institutsioonide peamistest poliitilistest tähtaegadest (nt muudatusettepanekute esitamise tähtajad Euroopa Parlamendis, hääletamine parlamendi komisjonides ja lõpuks hääletamine parlamendi täiskogu istungil).

- 39** Komiteed peaksid meie hinnangul:

- esitama oma arvamusd õigeaegselt, st institutsiooniliste tähtaegade jooksul ja ka ajal, mil nad saavad seadusandjaid mõjutada;
- mehhanismid arvamuste õigeaegsuse süstemaatiliseks jälgimiseks ning selleks, et hinnata viivituste peamisi põhjuseid ja teha ettepanekuid parandusmeetmete võtmiseks.

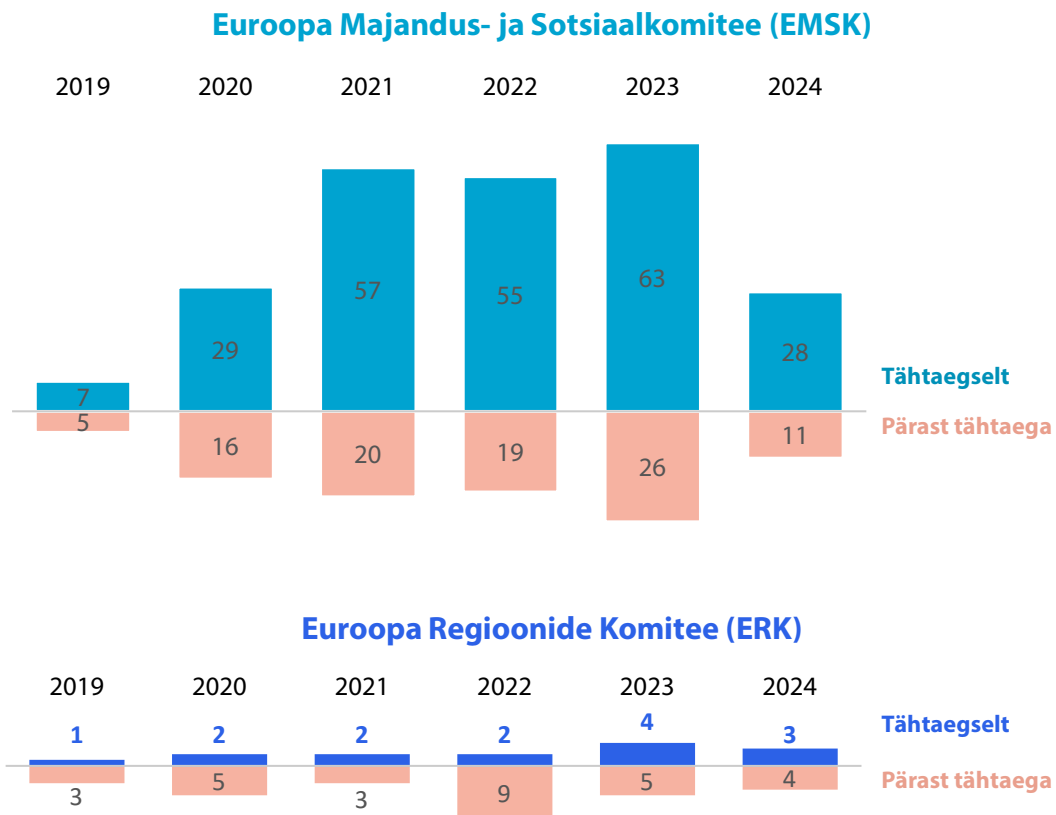
¹⁴ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, lk 58.

Arvamuste esitamine institutsiooniliste tähtaegade jooksul on keeruline ülesanne

- 40** Alates 2009. aastast on Euroopa Parlament kasutanud komiteedelt vastuste saamiseks järjekindlalt kolmekuulist tähtaega (välja arvatud mõnel kiireloomulisel juhul)¹⁵. See tava sisaldub ka Euroopa Parlamendi ja EMSK 2024. aasta mais sõlmitud koostöölepingus. ERK-l ei lasu aga ühtegi õiguslikku kohustust, mis nõuaks süstemaatilist kolmekuulist tähtaega, kuid praktikas kasutatakse seda enamiku (77%) Euroopa Parlamendi poolt ERK-le esitatud konsulteerimistaotluste puhul. Nõukogu kas määrab täpse tähtaja või küsib enamikul juhtudel arvamust võimalikult kiiresti. Kohati ollakse ka paindlikud: Euroopa Parlament võib kiireloomulistel juhtudel tähtaegu lühendada ja komiteed võivad kasutada kiirendatud menetlust, et tagada arvamuste õigeaegne esitamine (vt punkt [23](#)).
- 41** Analüüsisime komiteedelt 2019.–2024. aasta kohta saadud andmeid, et hinnata kohustuslike konsulteerimistaotluste alusel esitatud arvamuste üldist vastavust institutsioonilistele tähtaegadele. Arvamuste arv on kooskõlas ELi õigusloome kavadega. Seetõttu palutakse komiteedel Euroopa Parlamendi ametiaja alguses ja lõpus esitada vähem arvamusi. Vaatlusaluse perioodi 336 kohustusliku konsulteerimistaotluse põhjal koostatud EMSK arvamustest 239 (71%) esitati institutsioonilistest tähtaegadest kinni pidades. Samal ajavahemikul ERK-le esitatud 43 kohustusliku konsulteerimistaotluse põhjal koostatud arvamustest esitati 14 (33%) enne institutsioonilise tähtaja möödumist ([joonis 4](#)).

¹⁵ ELTLi artikkel 304.

Joonis 4 | Kohustuslike konsulteerimistaotluste põhjal esitatud arvamuste vastavus institutsioonilistele tähtaegadele



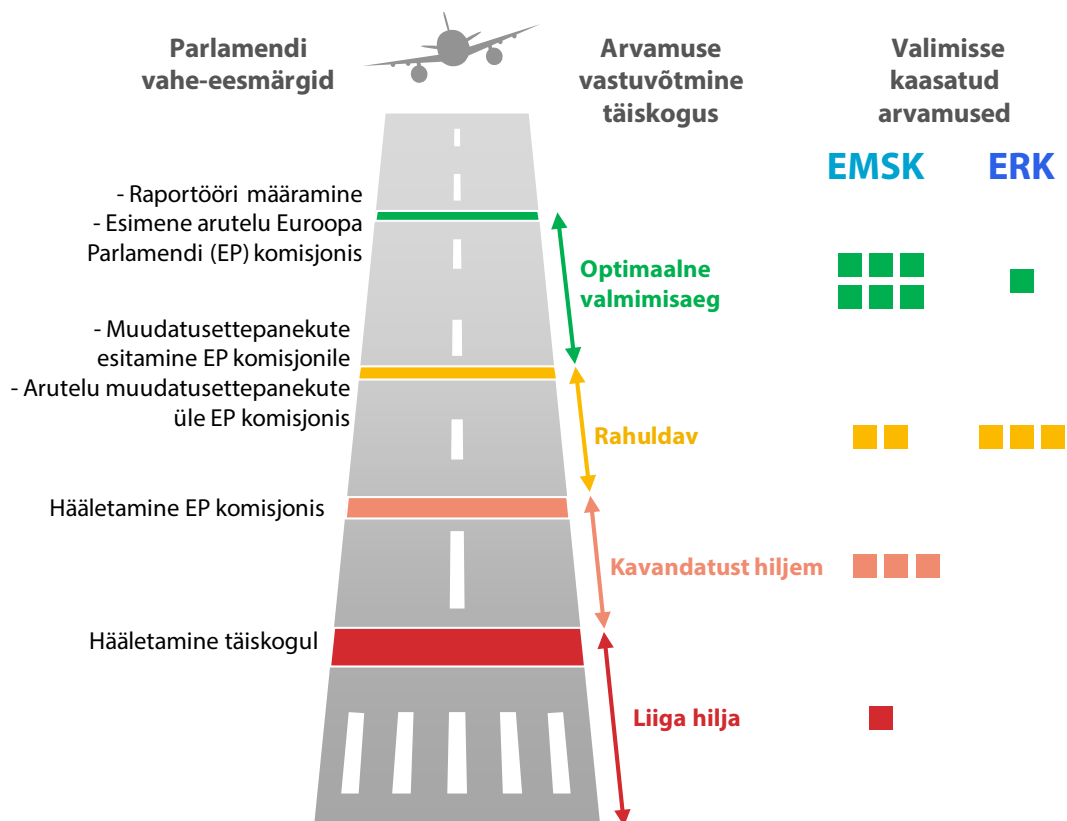
Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK esitatud andmete põhjal.

Kohustusliku konsulteerimistaotluse põhjal koostatud arvamused esitatakse kohati liiga hilja, et Euroopa Parlament saaks neid aktiivselt arvesse võtta

- 42** Hoolimata ametlikest institutsioonilistest tähtaegadest on mõlema komitee prioriteediks poliitilised tähtajad – näiteks need, mis on seotud Euroopa Parlamendi komisjonide arutelude ja muudatusettepanekutega, hääletustega nendes komisjonides ja lõpuks parlamendi täiskogu hääletustega –, et maksimeerida tõenäosust, et nende panust võetakse arvesse. Neisse institutsioonide töö n-ö ajaakendesse mahtumine suurendab võimalust, et komitee arvamused on asjakohased ja mõjutavad õigusloomeprotsessi, eriti kui need esitatakse enne asjaomase parlamendikomisjoni esimest arvamustevahetust.

43 Võrdlesime meie valimisse kuulunud 14 kohustusliku konsulteerimistaotluse põhjal koostatud arvamuste EMSK täiskogul vastu võtmise kuupäevi parlamendi peamiste seadusandlike vahe-eesmärkide tähtaegadega. Kuuel juhul kaheteistkümnest ei olnud optimaalsetest tähtaegadest kinni peetud (vt *joonisel 5* esitatud n-ö ajaaknad), kuigi kahe arvamuse puhul võeti õigusaktid tagasi või ei ole neid veel vastu võetud. ERK ei pidanud meie valimi neljast kohustuslikust konsulteerimistaotlusest kolme kohta esitatud arvamuste puhul kinni optimaalsetest tähtaegadest, kuid need esitati siiski aegsasti enne muudatusettepanekute hääletust asjaomases Euroopa Parlamendi komisjonis. Kui parlament saab arvamuse pärast optimaalse ajaakna sulgumist, on vähem võimalusi selle kaalumiseks, mis vähendab ka arvamuse mõju ELi otsustusprotsessile.

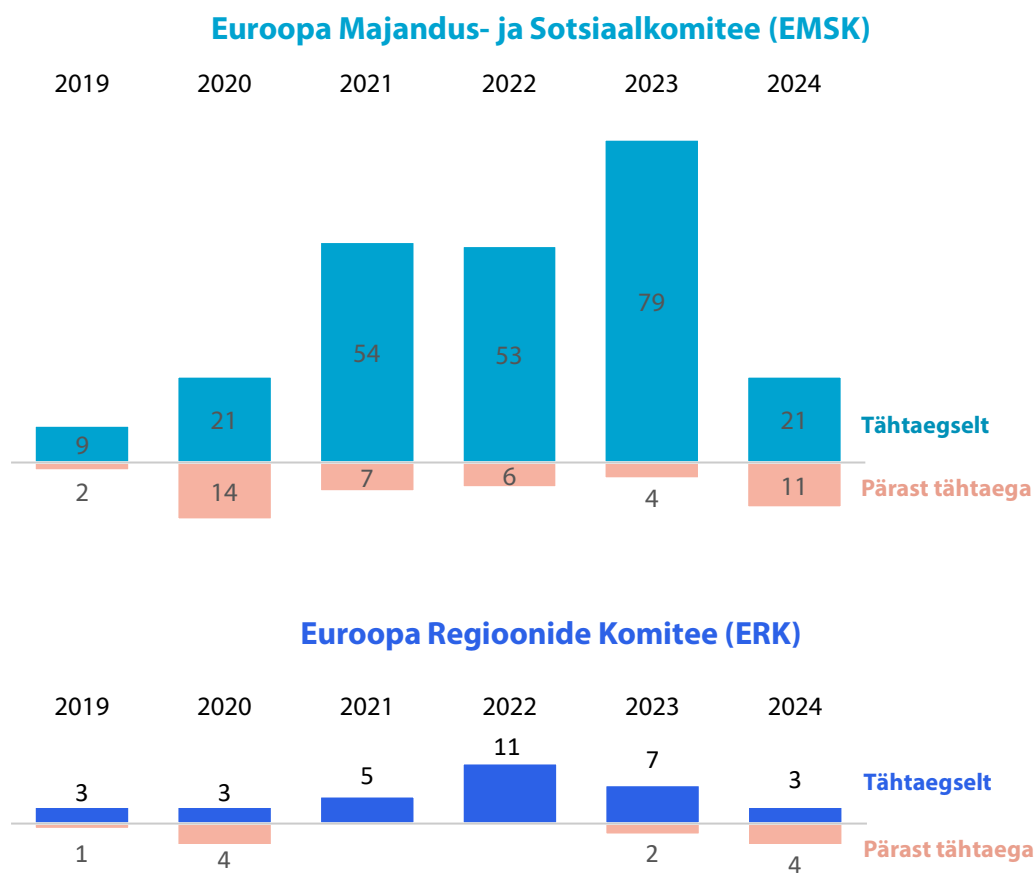
Joonis 5 | Kohustuslike konsulteerimistaotluste ajastus ja Euroopa Parlamendi seadusandliku protsessi vahe-eesmärgid



Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK valimite põhjal.

44 Analüüsisime ka komiteedelt 2019.–2024. aasta kohta saadud andmeid, et hinnata kohustuslike konsulteerimistaotluste alusel esitatud arvamuste üldist vastavust institutsioonilistele tähtaegadele. Selles ajavahemikus EMSK-le esitatud 336-st kohustuslikust konsulteerimistaotlusest 55 puhul järgiti Euroopa Parlamendis erimenetlusi või ei olnud seal vastavat hääletust toimunud ja seetõttu jäeti need nõuetele vastavuse arvutusest välja. Ülejäänud 281 konsulteerimistaotluse puhul esitati enamik arvamustest (237 ehk 84%) enne parlamendikomisjonis toimunud hääletust (optimaalsed ja vastuvõetavad ajaaknad) ning 44 (16%) pärast parlamendikomisjonis toimunud hääletust (kavandatust hiljem ja liiga hilja esitatud arvamused). ERK puhul esitati 2019.–2024. aasta 43 kohustuslikust konsulteerimistaotlusest 32 (74%) enne hääletust parlamendikomisjonis, samas kui 11 (26%) esitati pärast seda (*joonis 6*).

Joonis 6 | Kohustuslike konsulteerimistaotluste põhjal esitatud arvamuste vastavus poliitilistele tähtaegadele



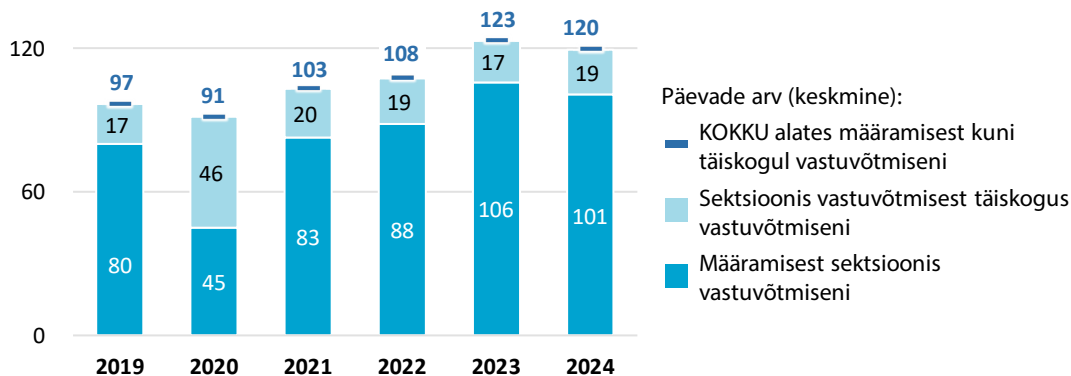
Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK esitatud andmete põhjal.

45 Leidsime, et EMSK jaoks on konsulteerimistaotluste alusel koostatud arvamuste vastuvõtmiseks kulu aeg auditiperioodi jooksul pikenenud. Keskmine ajavahemik alates arvamuse määramisest kuni täiskogul vastuvõtmiseni pikenes 97 päevalt 2019. aastal 120 päevale 2024. aastal (*joonis 7*). Konsensuse saavutamine uurimisrühmade sees võtab aega ning EMSK kodukord ei piira uurimisrühmade ja sektsioonide koosolekute arvu. Tähendasime oma 30 EMSK arvamustest koosnenud auditivalimis lünki 14 kohustusliku arvamuse koostamise eri etappide vahel: kolmel juhul toimus uurimisrühma esimene koosolek rohkem kui kolm kuud pärast määramist ja ühel juhul kuus kuud pärast määramist. Leidsime ka kaks juhtumit, kus sektsioonis ja täiskogul vastuvõtmise vahele jäi rohkem kui kaks kuud. Täpsemad üksikasjad on esitatud *IV lisas*.

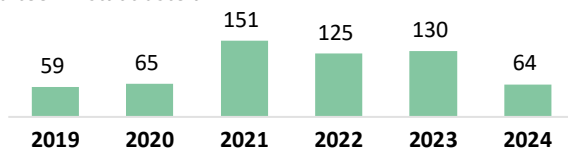
Joonis 7 | EMSK-le esitatud konsulteerimistaotlused (päevade arv alates sektsiooni määramisest kuni arvamuse vastuvõtmiseni täiskogu istungjärgul)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK)

Päevade arv (keskmine)



Konsulteerimistaotluste arv



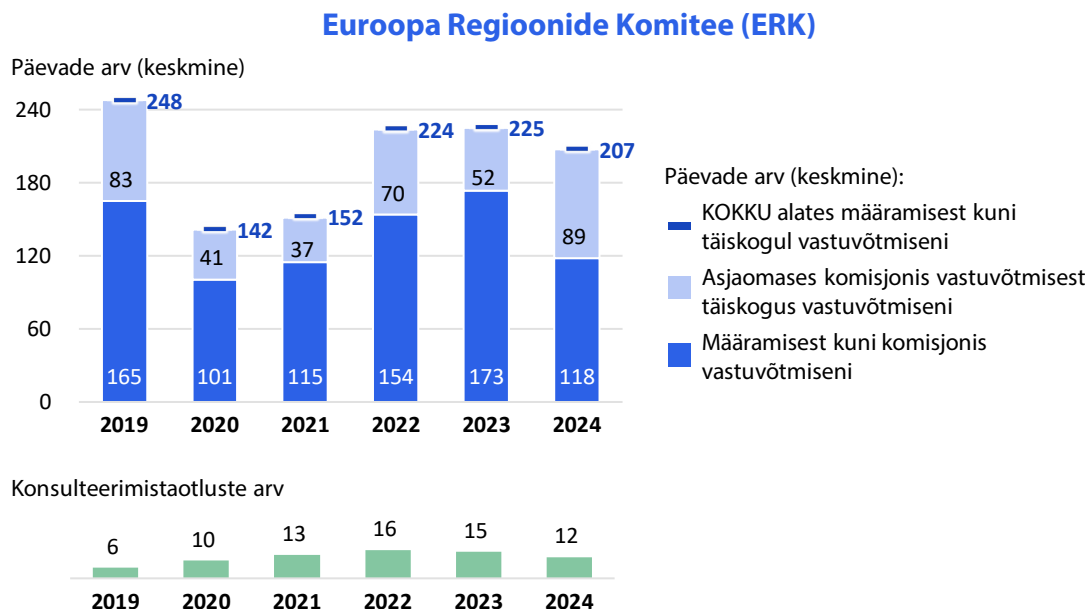
Allikas: kontrollikoda EMSK-lt saadud andmete põhjal.

- 46** ERK puhul on vastuvõtmiseks kuluv aeg aastatel 2019–2024 veidi lühenenud (248 päevalt 207 päevani). ERK kodukorra¹⁶ kohaselt tuleb arvamuse koostada maksimaalselt peale ERK komisjoni kahte koosolekut. Kontrollisime oma ERK valimis 30 juhtumit ja leidsime, et seda reeglit järgiti kõigi 24 arvamuse koostamisel. Valimisse kuulunud kuue resolutsiooni kohta reegel ei kehtinud, kuna resolutsioonid võetakse vastu otse täiskogu istungil¹⁷. ERK puhul on viivitused peamiselt tingitud teguritest, mis on seotud komitee poliitilise ajakava ja arvamuste vastuvõtmise ametliku struktuuriga. ERK täiskogu tuleb kokku ainult viis kuni kuus korda aastas, mis tähendab, et kui arvamuses ei valmi konkreetse täiskogu istungjärgu ajaks, võib lõplik vastuvõtmine mitme nädala või kuu võrra edasi lükkuda.
- 47** ERK komisjonide koosolekute ja täiskogu istungjärgude vaheline aeg moodustab ligikaudu kolmandiku (31%) konsulteerimistaotlustele vastamisele kulutatud ajast (*joonis 8*). Leidsime oma 30 juhtumist koosnenud valimi nelja kohustusliku konsulteerimistaotluse seast juhtumi, kus ERK komisjonis vastuvõtmise ja täiskogu istungjärgul vastuvõtmise vahele jäi 48 päeva, mis moodustas 35% kogu ajast alates määramisest kuni lõpliku vastuvõtmiseni (136 päeva). Samuti täheldasime, et õigeaegsuse riskid võivad tekkida juba töövoos varases etapis. Ühte konsulteerimistaotlust arutati temaatilises komisjonis esimest korda alles 64 päeva pärast määramist. Täpsemad üksikasjad on esitatud *V lisas*.

¹⁶ ERK 2024. aasta kodukorra artikli 54 lõige 1.

¹⁷ Samas, kodukorra artikkel 46.

Joonis 8 | ERK-le esitatud konsulteerimistaotlused (päevade arv alates komisjoni määramisest kuni arvamuse vastuvõtmiseni täiskogu istungjärgul)



Allikas: kontrollikoda ERK-lt saadud andmete põhjal.

Komiteed ei jälgi süstemaatiliselt institutsioonilisi ega poliitilisi tähtaegu

- 48** Kummalgi komiteel ei ole automatiseeritud rakendust, mille abil järjekindlalt ja süstemaatiliselt jälgida tähtaegadest kinnipidamist, anda teavet lähenevate institutsiooniliste ja poliitiliste tähtaegade kohta ja saata automaatseid hoiatusi arvamuste hilinemise kohta. Lisaks puuduvad hõlpsasti kättesaadavad varasemad andmed ELi institutsioonilistest tähtaegadest kinnipidamise kohta.
- 49** Komitee töövoorakendus sisaldab arvamuste koostamise vahe-eesmärke (andmed saadakse Agora süsteemist – iga arvamuse kohta alates määramisest kuni täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseni), teavet ekspertide koosolekute ja uurimisrühmade kohta ning arvamusega seotud dokumente. Samas puudub teave näiteks konsulteerimistaotluste põhjal koostatud arvamustele seatud institutsiooniliste tähtaegade ja arvamuste levitamise kohta. Enamiku auditeeritud ajavahemiku jooksul jälgis tähtaegadest kinnipidamist eraldi iga sektiooni sekretariaat. EMSK võttis 2024. aasta lõpus kasutusele tabeli, et jälgida ajakavast kinnipidamist asutusesiseste tähtaegade alusel, kasutades töötajate käsitsi sisestatud andmeid.

50 ERK kasutab liikmete ja töötajate vaheliseks sisesuhtluseks, teabe jagamiseks ja teadmussuhtluseks teistsugust töövoorakendust. Süsteem sisaldab teavet arvamuste kogu elutsükli kohta alates töödokumentidest kuni lõpliku vastuvõtmiseni, sealhulgas kõiki muudatusettepanekuid ja nendega seotud koosolekuid. See koondab asutusesiseste IT-rakenduste (nt Agora) andmed, millele lisanduvad iga arvamuse kohta käsitsi sisestatavad andmed. Süsteem võimaldab jälgida arvamuse koostamise seisu, vahe-eesmärke ja vastuvõtmise järgset mõju ning sisaldab teavet sidusrühmadega konsulteerimise ja väljaspool komiteed toimunud tegevuse kohta. Tähelepanek, et olemasolevaid andmeid ei kasutata süstemaatiliselt. Süsteemi peamine tugevus seisneb selles, et see koondab teavet (nt konsulteerimistaotluste, koostamise seisu, ERK komisjonide töökoormuse kohta). Kuigi süsteem parandab kõrgetasemelist järelevalvet, nõuab see märkimisväärses matus käsitsi tööd ega anna integreeritud teavet, mis seoks institutsioonilised ja poliitilised tähtajad asutusesisestega (koostamise tõlkimise ja lõpliku vastuvõtmisega seotud vahe-eesmärgid). IT-keskkond on killustatud ja paralleelselt kasutatakse mitut süsteemi. ERK-l puuduvad ka andmed varasemate arvamuste õigeaegsuse kohta.

51 ELi **finantsmääruse** kohaselt tuleb eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude jälgimiseks kasutada tulemusnäitajaid, mida peab kajastama iga-aastastes tegevusaruannetes¹⁸. Mõlemad komiteed kasutavad oma tulemuslikkuse mõõtmiseks mitut näitajat. EMSK kasutab 40 peamist tegevus- ja tulemusnäitajat¹⁹, ERK aga kokku 87 peamist tulemusnäitajat²⁰. Kummalgi komiteel ei ole siiski konkreetset näitajat, et jälgida oma arvamuste õigeaegset esitamist (nt selliste arvamuste osakaalu, mis esitati nõutud tähtajaks).

¹⁸ [Finantsmääruse](#) artikli 33 lõike 2 punkt b ja artikli 74 lõige 9.

¹⁹ [EMSK 2024. aasta tegevusaruanne](#).

²⁰ [ERK 2024. aasta tegevusaruanne](#).

Komiteed kajastavad teavitustegevust, kuid arvamuste mõju kohta on vähe teavet

52 Poliitikaalast nõu andvad organid peaksid esitama oma nõuanded kergesti arusaadavas vormis ja levitama nõuandeid laiale publikule eri meediakanalite kaudu²¹, et suurendada antud nõuannete kättesaadavust. OECD sõnul „aitavad head nõuanded parandada poliitika tulemusi laiemas kontekstis [---]“ ning „on oluline hinnata tulemusi ja mõõta nõustamise protsessi tõhusust“²². Lisaks soovitatakse komisjoni parema õigusloome vahendis²³ jälgida väljundeid, tulemusi ja mõju, mis näitavad, kas poliitika „saavutab oma eesmärgid“.

53 Komiteed peaksid meie hinnangul:

- omama strateegiat ja kommunikatsioonivahendeid, et suurendada esitatud arvamuste nähtavust;
- mõõtma arvamuste kasutamist ja mõju ELi õigusloomeprotsessile.

Mõlemal komiteel on palju kommunikatsiooni- ja teavitusvahendeid, kuid neid ei kasutata süstemaatiliselt

54 Mõlemad komiteed on välja töötanud mitmesugused kommunikatsioonivahendid ja teavituskanalid, sealhulgas veebisaidid, sotsiaalmeedia, uudiskirjad ja veebiüritused, mis kõik toetavad komiteede digitaalset teavitustegevust. Komiteede esindatus sotsiaalmeedias kahekordistus aastatel 2019–2024, ulatudes sotsiaalmeedia platvormidel EMSK puhul 222 000 ja ERK puhul 220 000 jälgijani.

55 Erinevate kommunikatsiooni- ja teavitusvahendite kasutamine ei ole siiski süstemaatiline. Komitee töövoorakendus (vt punkt **50**) näitab, et meie valitud 30 arvamusest koosnenud valimi kommunikatsioonitegevuse maht oli väga erinev. Kui 20 arvamust toetati mitme meetmega (pressiteated, sotsiaalmeedia, pressiteemad, meediakutsed), siis viie puhul piirduti üksnes sotsiaalmeediaga ja veel viiel puudus ametlik kommunikatsioonitugi (kolm neist olid resolutsioonid, mis koostati ilma raportööri ja millel oli vähe järelmeetmeid). Hoolimata selgest kommunikatsiooniraamistikust ja aruandlusvahenditest dokumenteeritakse teavitustegevust praktikas süstemaatiliselt endiselt vähesel määral.

²¹ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, lk 58–60.

²² Samas, lk 26 ja 79.

²³ Parema õigusloome vahendid 2023, vahend nr 43.

- 56** EMSK puhul ei olnud sarnane hindamine võimalik, kuna nende töövoosüsteem ei ole kavandatud arvamustega seotud kommunikatsiooni ja järelmeetmete jälgimiseks (vt punkt 49). EMSK muutis oma [2022.–2027. aasta kommunikatsioonistrateegias](#) ka oma kommunikatsiooniraamistikku. Eelmise strateegia puuduste – tegevuse killustatus, vähene nähtavus ja mõju jälgimise puudumine – kõrvaldamiseks alustati praeguse strateegia alusel prioriteetsete projektidega, nagu veebisaidi uuendamine, audiovisuaalstudio loomine, sotsiaalmeedia kasutamise strateegia, arvamuste avaldamisele järgnevatel meetmetel parandamine ja tulemuslikkuse mõõtmine.
- 57** Mõlemad komiteed on tugevdanud oma institutsioonidevahelist koostööd Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga, liikudes mitteametlikult teabevahetuselt struktureeritud raamistike suunas, mille eesmärk on suurendada komiteede panust ELi poliitikatsükliks. Täpsem teave on esitatud [1. selgituses](#).

1. selgitus

Institutsioonidevaheline koostöö Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga

EMSK [2024. aasta koostöölepingus Euroopa Parlamendiga](#) selgitatakse parlamendikomisjonide menetlusi ettevalmistavate arvamuste taotlemiseks, kehtestatakse järelehinnavate õigusaktide ühine valik ning muudetakse ametlikuks korrapärased kõrgetasemelised kohtumised parlamendi ja EMSK juhtkonna vahel. [2022. aastal Euroopa Komisjoniga sõlmitud protokollis](#) määrati igal aastal ühiselt kindlaks viis teemat Euroopa Komisjoni tööprogrammiga seotud ettevalmistavate arvamuste koostamiseks ning võimaldati EMSK-l panustada Euroopa Komisjoni hindamistesse ja mõjuhinnangutesse.

ERK [2024. aasta koostöölepingus Euroopa Parlamendiga](#) nähakse ette perspektiivarvamuste teemade ühine valimine, ERK osalemine parlamendikomisjonide ja laiendatud töörühmade koosolekutel ning koostöö parema õigusloome valdkonnas ELi õigusaktide ja rahastamisprogrammide ühise hindamise kaudu. [2024. aasta koostöölepingus Euroopa Komisjoniga](#) tugevdatakse poliitilist dialoogi Euroopa Komisjoni presidendi ja volinike osalemise kaudu ERK täiskogu istungjärkudel, luuakse otsesed kanalid piirkondade panuseks poliitika kujundamisse ning nõutakse, et Euroopa Komisjoni talitused annaksid sihipärast tagasisidet ERK muudatusettepanekute ja soovitude kohta.

Kummalgi komiteel ei ole selliseid ametlikke koostöölepinguid nõukoguga.

58 Nii EMSK kui ka ERK on töötanud välja võrgustikud, et kaasata rohkem sidusrühmi ja tugevdada sihipärasest teavitustegevust (*joonis 9*). EMSK teeb koostööd [kodanikuühiskonna kontaktrühma](#) ning riiklike majandus- ja sotsiaalnoorkogudega ning korraldab dialoogi ja nähtavuse edendamiseks partnerlusüritusi kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Arvamuste koostamiseks on komitee töötanud välja ka struktureeritud dialoogi, et konsulteerida noorteorganisatsioonide ([ELi noortetest](#)) ja kandidaatriikide organiseeritud kodanikuühiskonnaga. ERK kaasab kohaliku ja piirkondliku tasandi esindajaid, kasutades selleks nii erinevaid võrgustikke (näiteks [piirkondlike keskuste võrgustik](#), [ühtekuuluvuspoliitika allianss](#), [noorte valitud poliitikute võrgustik](#) ja [volikoguliikmete Euroopa võrgustik](#)) kui ka algatusi (nt [Euroopa piirkondade ja linnade nädal](#)).

Joonis 9 | EMSK ning ERK võrgustikud ja sihipärane teavitustegevus

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK)

Kokkulepped tugevdavad kodanikuühiskonna kaasamist

2022. aasta protokoll Euroopa Komisjoniga: parem tulevikusuundade analüüs, ettevalmistavad arvamused ja osalemine Euroopa kodanikualgatuses.

2024. aasta koostööleping Euroopa Parlamendiga: võeti kasutusele regulaarsed kõrgetasemelised kohtumised, järelmeetmete alane koostöö ning tunnustati rohkem EMSK rolli struktureeritud kanalina kodanikuühiskonna kaasamisel.

Sihipärane teavitustegevus

Kodanikuühiskonna organisatsioonide partnerluse üritused: aastas ca 80 organiseeritud üritust, kus EMSK liikmed arutavad teavitustegevuse teemadel.

Uudiskirjad ja kontaktide andmebaas: igakuine uudiskiri kodanikuühiskonna sidusrühmadele.



Võrgustikud kodanikuühiskonna kaasamiseks

Kodanikuühiskonna kontaktrühm: loodi aastal 2004 ning koondab struktureeritud dialoogiks ja ühistegevuseks EMSK liikmed ja 40+ ELi tasandi kodanikuühiskonna organisatsiooni ja võrgustikku.

Riiklikud majandus- ja sotsiaalnõukogud: 27 liikmesriigist 22-l on riiklikud majandus- ja sotsiaalnõukogud; EMSK on nendega pidevalt ühenduses. Koos moodustatakse teavitustegevust jagav veebikogukond.

ELi noortetest: struktureeritud kontroll, et võtta arvamustes ja algatustes arvesse noorte vajadusi ning seisukohti.

Kandidaatriikide kodanikuühiskonna kaasamisrühm: platvorm, mille eesmärk on kaasata ELi kandidaatriikide kodanikuühiskonna organisatsioone aruteludesse ELi teemade üle ja valmistada neid ette liitumisega seotud dialoogiks.

Euroopa Regioonide Komitee (ERK)

Territoriaalset perspektiivi sisaldavad kokkulepped

2024. aasta koostööleping Euroopa Parlamendiga: tagab perspektiivarvamuste teemade ühise kindlaksmääramise, osalemise Euroopa Parlamendi komisjonide töös ja ERK territoriaalse mõju hindamiste kasutamise.

2024. aasta kokkulepe komisjoniga: lepiti kokku sihipärased vastused kolme kuu jooksul ning tugevdati subsidiaarsuse ja tulevikusuundade analüüsi alast rolli.

Sihipärane teavitustegevus

Euroopa piirkondade ja linnade nädal: suurüritus ERK nähtavuse suurendamiseks ning arutelud ja suhtlemine sidusrühmadega.

ERK juhatuse/komisjonide kohtumised väliste sidusrühmadega: kohati seotud nõukogu roteeruvate eesistumistega.

Sihipärane levitamine: arvamused saadetakse süstemaatiliselt ELi institutsioonidele, piirkondlikele või kohalikele omavalitsustele ja sidusrühmadele (uudiskirjade ja sotsiaalmeedia kaudu).



Võrgustikud ja üritused kodanikuühiskonna kaasamiseks

Noored valitud poliitikud ja vilistlased: suhtlemine noorte ja kohalike poliitikutega, tagasiside andmine ja tõhusam teabevahetus.

ELi kohalike volikoguliikmete võrgustik: mobiliseerib kohalikke esindajaid, et levitada teavet ja koguda tagasisidet.

Piirkondlikud keskused: kohalikelt või piirkondlikelt omavalitsustelt saadud struktureeritud tagasiside ELi õigusaktide rakendamise kohta, mis aitab kaasa arvamuste koostamisele.

Ühtekuuluvuspoliitika allianss: partnerlused kodanikuühiskonna ja mõttekodadega narratiivide tugevdamiseks (nt ühtekuuluvuse, kliima ja osalusdemokraatia valdkonnas).

Allikas: kontrollikoda.

59 Komiteede kommunikatsioonistrateegiate kohaselt on nende kommunikatsiooni- ja levitamistegevuse peamiseks sihtrühmadeks ELi institutsioonid, kodanikuühiskond ja piirkondlikud sidusrühmad. Komiteed on sõlminud institutsioonidevahelisi kokkuleppeid, teinud sihipärast teavitustegevust ja loonud võrgustikke, et arendada suhteid ja suurendada koostööd oma publikuga. Mõlemas komitees määrab juhatus kooskõlas poliitiliste prioriteetidega kindlaks kommunikatsiooniprioriteedid. ERKs on nende võrgustike kasutamine ja arvamuste tutvustamiseks tehtav töö raportööri otsustada (vt ka punkt [30](#)).

Komiteed ei mõõda süstemaatiliselt, kuidas nende arvamused kajastuvad lõplikes õigusaktides

- 60** OECD on seisukohal, et poliitilised nõuanded peavad olema asjakohased ja mõjutama poliitikakujundamise protsessi. Tähelepanek, et mõlemad komiteed olid ajakohastanud oma arvamuste vormi, et muuta need selgemaks, lühemaks ja poliitikakujundajate jaoks lihtsamini kasutatavaks.
- 61** Mõlemad komiteed jälgivad oma tegevust peamiselt kvantitatiivsete näitajate abil, nagu vastuvõetud arvamuste arv, meedia- ja sotsiaalmeediakajastus, kuid ei hinda süstemaatiliselt seda, kuidas nende arvamused mõjutavad lõplikke õigusakte. EMSK aruandlus on killustatud ja keskendub väljunditele, sellel on vaid mitteametlikud järelmeetmed ja puudub iga-aastane mõjuaruanne. ERK koostab küll igal aastal mõjuaruande, kuid see mõõdab siiski pigem tegevust kui mõju. Hoolimata hiljutistest arvamuste vormide reformidest ja katsetest parandada komiteede töö kasutatavust ja jälgitavust, ei jälgi kumbki komitee süstemaatiliselt, kas nende soovitusel kajastuvad ELi õigusaktides.
- 62** EMSK 2024. aasta peamised tegevus- ja tulemusnäitajad kirjeldavad põhiteemade peamisi poliitilisi saavutusi, kuid neis ei kajastata kvalitatiivseid või süstemaatilisemad tulemipõhiseid meetmeid. Kolme rühma ja sektsioonide sekretariaadid koguvad aegajalt institutsioonidest sidusrühmadelt tagasisidet, kuid ei tee seda struktureeritult ja tsentraliseeritult. Ka EMSK töövoorakendus ei ole mõeldud sellise info salvestamiseks. Euroopa Komisjon esitab kord kvartalis dokumendi, milles tehakse kokkuvõtte sellest, kuidas ta on reageerinud komitee arvamustele või neid kasutanud. EMSK avaldas ühe [edulugude aruande](#), milles käsitleti vaid 11 arvamuse mõju. Ta ei ole aga veel kehtestanud süstemaatilist tulemusraamistikku ega koosta igal aastal mõjuaruannet, kuigi tema kommunikatsioonistrateegias aastateks 2022–2027 kutsutakse üles seda tegema.

- 63** Seevastu ERK kehtestas oma 2014. aasta kodukorras²⁴ nõude koostada igal aastal mõjuaruanne, mis põhineks ELi institutsioonide esitatud infol ja komitee enda peamistel tulemusnäitajatel. Kuigi ERK eesmärk on lisada oma iga-aastasesse mõjuaruannetesse kvalitatiivne analüüs, keskenduvad need aruanded peamiselt väljunditele, mitte poliitikaalaste tulemuste süstemaatilisele analüüsimisele. Iga seadusandliku algatusega seotud tööd jälgitakse direktoraatide sees, kuid samas ei uurita tsentraalselt seda, kas ERK soovitusel kajastuvad parlamendi aruannetes, nõukogu järelkõne või lõplikes õigusaktides. Kuigi töövoorakenduses saab registreerida ka levitamistegevust, ei kasutata seda süstemaatiliselt mõju jälgimiseks ja andmed ei ole sageli täielikud.
- 64** Mõlemad komiteed on ajakohastanud oma arvamuste vormi, et suurendada selgust ja kasutatavust. EMSK käivitas 2024. aasta katseprojekti, mis võimaldab raportööridel esitada seadusandlike ettepanekute kohta konkreetseid muudatusettepanekuid. Seejuures kasutatakse Euroopa Parlamendi omaga identset vormi, hõlbustades seeläbi esitatud ettepanekute kasutuselevõttu. ERK kasutab oma arvamuste koostamisel standardseid vorme, mis sisaldavad alates 2015. aastast ka jaotist seadusandlike muudatusettepanekute jaoks arvamustes, mis esitatakse vastusena kohustuslikele konsulteerimistaotlustele. ERK muutis 2024. aastal oma arvamuste vorme, et tekstid oleksid lühemad ja soovitusel selgemad. Nende muudatuste eesmärk on hõlbustada komitee panuse integreerimist ELi õigusaktidesse ja võimaldada ettepanekute kasutuselevõtu lihtsamat jälgimist.
- 65** Kasutasime meie valimisse kuulunud kohustuslike konsulteerimistaotluste põhjal esitatud arvamuste (mõlemast komiteest kümme) analüüsimisel tehisintellekti rakendusi, et aidata meil võrrelda Euroopa Komisjoni ettepanekuid, komiteede arvamustes tehtud muudatusettepanekuid ja lõplikke õigusakte. Leidsime võimalikke seoseid komiteede arvamuste elementide ja vastuvõetud õigusaktide vahel üheksa EMSK ja kaheksa ERK arvamuse puhul. Kuigi ainuüksi selle analüüsiga ei saa tuvastada põhjuslikku seost komiteede arvamuste ja õigusaktidesse tehtud muudatuste vahel, näitab see, et koos õigusloomeprotsessi hoolika jälgimise ja sidusrühmade tagasisidega on võimalik mõju hinnata. **2. selgitused** tuuakse näiteid võimalikest seostest konsulteerimistaotluste põhjal esitatud arvamuste ja vastuvõetud lõplike tekstide vahel ning **VI lisas** esitatakse täiendavat infot omaalgatuslike arvamuste kohta.

²⁴ Kodukorra artikkel 59 (kuid ERK 2024. aasta kodukorras artikkel 61).

2. selgitus

Konsulterimistaotlused, mis võivad panustada seadusandlikesse muudatustesse

EMSK – ELi geograafiliste tähiste süsteemide läbivaatamine

EMSK võttis 13. juulil 2022 vastu arvamuse „ELi geograafiliste tähiste süsteemide läbivaatamine“. Komisjoni algse seadusandliku ettepanekuga põllumajandustoodete geograafiliste tähiste ja kvaliteedikavade kohta muudeti kolme kehtivat määrust ([1308/2013](#), [2017/1001](#) ja [2019/787](#)) ning tunnistati kehtetuks üks ([1151/2012](#)).

Kavandatud õigusakti keerukuse tõttu võttis protsess kauem aega ning läbirääkimised Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel algasid alles 2023. aasta juunis. Parlament ja nõukogu jõudsid kokkuleppele läbirääkimiste neljandas voorus sama aasta 24. oktoobril. Parlament [võttis teksti vastu 28. veebruaril 2024](#) ja nõukogu 6. märtsil 2024. Lõplik õigusakt allkirjastati 11. aprillil 2024.

Eelkõige oma arvamuse punktides 1.9 ja 4.19 oli komitee vastu ettepaneku artikli 27 lõikes 2 esitatud „seoste tekitamise“ määratlusele. Tänu arvamusele jäeti kavandatud määratlus määruse lõplikku teksti lisamata.

Arvamuse punktis 4.5 oldi vastu ka ülesannete delegeerimisele Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ametile (ettepaneku artikli 17 lõige 5, artikli 19 lõige 10, artikli 23 lõige 7, artikli 25 lõige 10, artikli 26 lõige 6 ja artikkel 46). Tänu arvamusele säilitati ainult algse ettepaneku artikli 34 lõikes 3 (nüüd määruse artikli 35 lõige 2) ette nähtud delegeerimine, samas kui teised ülesannete delegeerimised jäeti välja.

Euroopa Regioonide Komitee – ELi kübersolidaarsuse määrus ja digitaalne tegevuskerksus

Regioonide Komitee võttis oma arvamuse [ELi kübersolidaarsuse määruse](#) kohta vastu 30. novembril 2023.

Euroopa Parlament võttis 24. aprilli 2024. aasta täiskogu istungil vastu [seadusandliku resolutsiooni ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega nähakse ette meetmed, et tugevdada liidus solidaarsust ja suurendada suutlikkust küberohtude ja -intsidentide avastamiseks, nendeks valmistumiseks ja neile reageerimiseks](#). Parlament võttis oma seisukoha vastu esimesel lugemisel ning edastas selle nõukogule.

Parlament võttis ERK arvamust arvesse ja viitas sellele, et kohalikud omavalitsused on eriti haavatavad (muu hulgas nende piiratud ressursside tõttu). Põhjenduses 1 tunnistatakse üha suuremat omavahelist seotust ja võimalikke haavatavusi, sealhulgas kohalikul ja piirkondlikul tasandil²⁵.

Samas ei võetud aga arvesse ERK esitatud teisi seadusandlikke muudatusettepanekuid (näiteks ettepanekut viidata selgelt piirkondliku ja kohaliku tasandi haldusastutustele, olenemata sellest, kas neid saab liikmesriigi õiguse kohaselt pidada ülikriitilisteks).

Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK dokumentide põhjal.

²⁵ Määrus (EL) 2025/38.

66 EMSK 2022.–2027. aasta kommunikatsioonistrateegias seatakse tulemuslikkuse hindamine üheks peamiseks eesmärgiks, kuid seire keskendub endiselt pigem väljunditele kui tulemustele ning puudub struktureeritud raamistik mõju jälgimiseks. ERK koostab küll igal aastal mõjuaruande, kuid selles kasutatavate näitajatega mõõdetakse pigem väljundit (nt koosolekute ja meediakajastuse arvu). Kuigi mõlemad komiteed on tunnistanud mõju hindamise enda jaoks strateegiliseks prioriteediks, ei ole nad seda veel süstemaatilist tegema hakanud.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 25. veebruari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

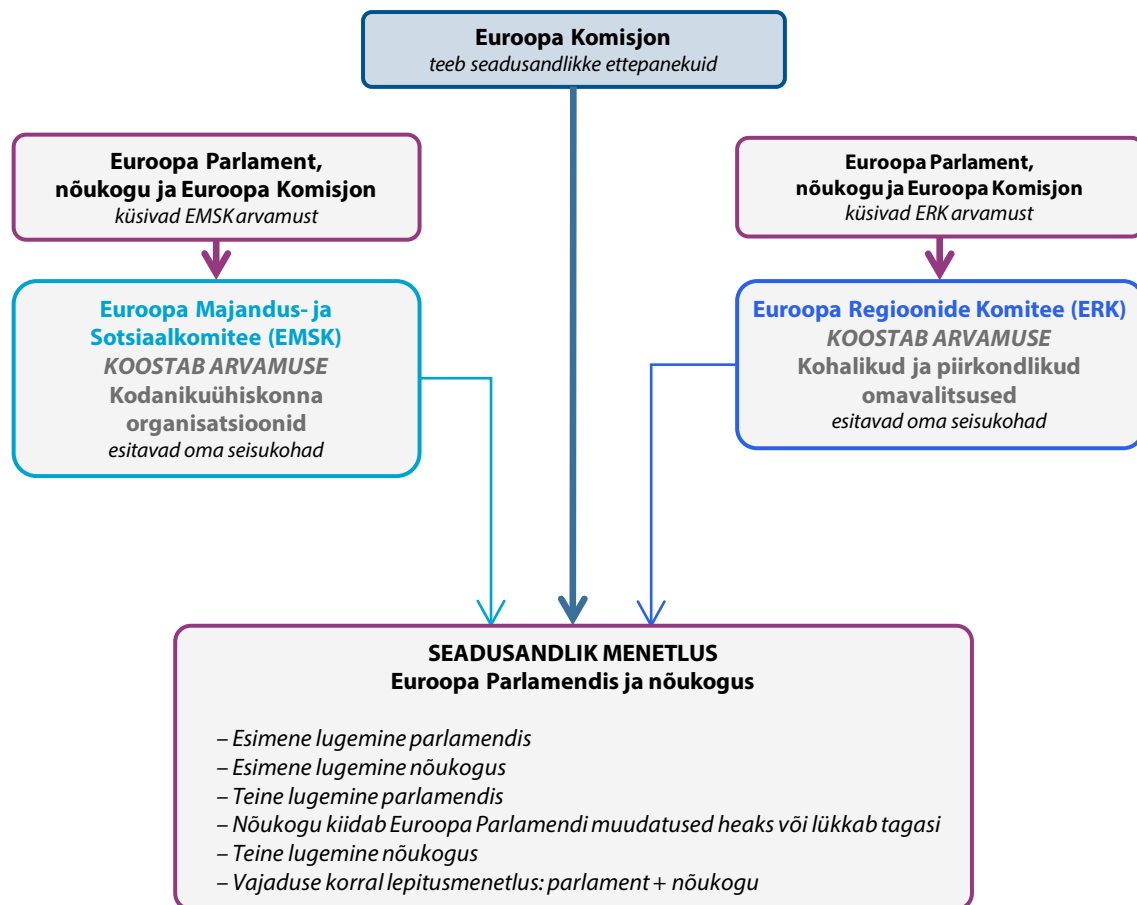
Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

ELi nõuandvate organite ajalugu ja eesmärk

- 01** Euroopa Liit on loonud kaks nõuandvat organit, mille eesmärk on suurendada eri sidusrühmade, sealhulgas piirkondlike ametiasutuste, kodanikuühiskonna ja majandusrühmade (tööandjad, töötajad ja tarbijad) esindatust ELi otsustusprotsessis ning edendada nende vahelist dialoogi. Neil organitel järgnevad eesmärgid:
- o tugevdada osalusdemokraatiat (konsulterides enne otsuse tegemist nendega, keda puudutab poliitilise reguleerimise teatav aspekt);
 - o rakendada subsidiaarsuse põhimõtet, mille kohaselt võtab EL meetmeid ainult siis, kui see on tõhusam kui riigi, piirkonna või kohalikul tasandil võetavad meetmed;
 - o tagada, et kohaliku ja piirkondliku tasandi ning eri sektorites tegutsevate inimeste seisukohad kaasatakse ELi otsustusprotsessi.
- 02** Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon peavad nende kahe organiga, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komiteega (edaspidi „komiteed“) konsulteerima komiteede pädevusvaldkonda kuuluvate ELi õigusaktide koostamise menetluse käigus. [Euroopa Liidu toimimise lepingus](#) (ELTL) sätestatakse olukorrad, kus selline konsulteerimine on vajalik, ning ka see, et komiteed võivad tegutseda omal algatusel ([ELTLi](#) artiklid 304 ja 307). Komiteede roll ELi otsustusprotsessis on peamiselt anda ELi institutsioonidele õigusloome ja poliitika alast nõu. Selleks avaldavad nad põhjalikul tööel põhinevaid arvamusi ja annavad soovitusi. Lisaks teavitavad nad üldsust ja sidusrühmi hõlpsasti juurdepääsetavalt oma tööst (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1 | ELi nõuandvate organite roll ELi otsustusprotsessis



Allikas: kontrollikoda komisjoni andmete põhjal: kommunikatsiooni peadirektoraat ja Borchardt, K.-D., *The ABC of EU Law*.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

- 03** Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) loodi 1957. aastal [Rooma lepinguga](#)¹, et anda erinevatele majanduslikele ja sotsiaalsetele rühmadele ametlik nõuandev roll Euroopa poliitika ja õigusaktide väljatöötamisel. EMSK ülesanne on ületada osalisdemokraatiat edendades lõhe ELi institutsioonide ja organiseeritud kodanikuühiskonna vahel.

¹ Artikkel 4, artiklid 193–198.

04 EMSK koosneb kolmest rühmast: **tööandjad** (ettevõtluse huvid), **töötajad** (ametiühingud) ja **erinevad kodanikuühiskonna organisatsioonid** (nt valitsusväliseid organisatsioone, põllumajandustootjaid, tarbijaid ja teatavatel elualadel tegutsejaid esindavad organisatsioonid). Eesmärk on saavutada nende rühmade vahel konsensus, et EMSK arvamused kajastaksid ELi kodanike majanduslikke ja sotsiaalseid huve. Liikmed nomineeritakse liikmesriikide valitsuste poolt ja nimetatakse ametisse Euroopa Liidu Nõukogu poolt viieaastaseks ametiajaks, mida võib pikendada. 2024. aastal oli EMSK-I 712 töötajat ja selle eelarve oli 165 miljonit eurot, millest 72% eraldati personalikuludeks ning 28% hoonetele ja mitmesugusteks tegevuskuludeks. EMSK roll, vastutusvaldkonnad ja struktuur on esitatud [joonisel 2](#).

Joonis 2 | EMSK roll, ülesanded ja struktuur



Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK)



Asutamine ja eesmärk

EMSK loodi 1957. aastal Rooma lepinguga.

Eesmärk: tegutseda nõuandva organina, mis esindab erinevaid majanduslikke ja sotsiaalseid huvirühmi, sealhulgas tööandjaid, töötajaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Tagada nende sidusrühmade häälte kuuldavõtmine ELi õigusloomeprotsessis.



Areng aja jooksul

Alates komitee loomisest 1957. aastal on selle töö ulatus muutunud: raskuse on liikunud tööstuslikult integratsioonilt laiematele sotsiaal-majanduslikele ja kodanikuühiskonna teemadele. Maastrichti lepinguga (1992) suurendati EMSK autonoomiat ja anti talle osalusdemokraatias ametlik roll.



Struktuur ja toimimine

Liikmed: koosneb kuni 350 liikmest, kes esindavad tööandjaid, töötajaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone. Liikmed nimetab ametisse Euroopa Liidu Nõukogu liikmesriikide valitsuste ettepanekute alusel.

Juhatus: koosneb EMSK presidendist, asepresidentidest ja teistest liikmetest, kes koordineerivad komitee tööd.

Sektioonid: kuus sektiooni, neist igal oma teemavaldkond (nt tööhõive, ühtne turg ja välissuhted). Liikmed määratakse arvamuste ja aruannete koostamiseks sektioonidesse.

Täiskogu: EMSK täiskogu tuleb kokku üheksa korda aastas, et võtta vastu arvamusi, aruandeid ja resolutsioone. Täiskogusse kuuluvad kõik liikmed ja see on EMSK kõrgeim otsuseid tegev organ.

Allikas: kontrollikoda.

05 Arvamused võetakse vastu lihthäälteenamusega ning neid koostavad kuus temaatilist sektsiooni ja tööstuse muutuste nõuandekomisjon ning mitu vaatlusrühma ja ajutist töörühma. Need struktuurid hõlmavad erinevaid ELi poliitikavaldkondi alates majandusest kuni sotsiaalküsimusteni, transpordist keskkonnani ning siseturust välissuheteni. EMSK liikmed kuuluvad vastavalt oma pädevusvaldkonnale ühte või mitmesse nimetatud struktuuri. Kolm rühma (tööandjad, töötajad ja kodanikuühiskonna organisatsioonid) kasutavad konsensust otsivat töömeetodit, mida nimetatakse dünaamiliseks kompromissiks. Selle põhimõtte eesmärk on saavutada vastuvõetud arvamustes võimalikult laialdane konsensus kolme rühma vahel, kes esindavad kõiki kodanikuühiskonna peamisi osalejaid.

Euroopa Regioonide Komitee

06 Euroopa Regioonide Komitee (ERK) loodi 1994. aastal pärast [Maastrichti lepingu](#) jõustumist, et anda kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele ametlik nõuandev roll ELi poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Kuna subsidiaarsuse põhimõtte on ELi aluslepingute oluline osa, on komitee ülesanne anda kohalike ja piirkondlike omavalitsuste panus ELi poliitikasse ja õigusloomeprotsessi.

07 ERK esindab kogu ELi kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi ning koosneb liikmetest, kelle riikide valitsused nimetavad ametisse viieks aastaks. ERK on poliitiline kogu ja selle liikmed peavad olema piirkondlike või kohalike omavalitsuste valitud poliitikud (nt piirkondlike omavalitsuste juhid, linnapead, piirkondlike või kohalike (voli)kogude liikmed). Algselt konsulteeriti ERK-ga vaid mõnes poliitikavaldkonnas, kuid tema roll on aja jooksul laienenud (eelkõige [Lissaboni lepinguga](#)). Viimane annab ERK-le ka õiguse vaidlustada ELi õigusakte Euroopa Liidu Kohtus, kui seadusandliku aktiga rikutakse subsidiaarsuse põhimõtet, ning kaitsta oma õigusi². 2024. aasta seisuga ei olnud komitee seda veel õigust veel kasutanud, kuigi seda kaaluti kahe õigusakti puhul, mida lõpuks vastu ei võetud. 2024. aastal töötas ERK-s 587 inimest ja selle eelarve oli 122 miljonit eurot, millest 72% eraldati personalikuludeks ning 28% hoonetele ja mitmesugusteks tegevuskuludeks. Üksikasjalikum teave komitee rolli, ülesannete ja struktuuri kohta on esitatud [joonisel 3](#).

² [ELTLi](#) protokolli nr 2 artikkel 8.

Joonis 3 | Regioonide Komitee roll, ülesanded ja struktuur



Euroopa Regioonide Komitee (ERK)



Asutamine ja eesmärk

Regioonide Komitee loodi 1994. aastal pärast Maastrichti lepingu jõustumist vastusena suurenenud nõudmisele piirkondliku ja kohaliku esindatuse järele ELi juhtimises.

Eesmärk: pakkuda kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele ametlikku platvormi, et tagada nende panus õigusaktidesse, mis mõjutavad piirkondlikke või kohalikke küsimusi.



Areng aja jooksul

Alates ERK loomisest 1994. aastal on tema pädevus laienenud järjekordsete ELi aluslepingutega, sealhulgas Lissaboni lepinguga (2009), mis andis talle õiguse vaidlustada ELi õigusakte (subsidiaarsuse põhimõttest tulenevalt). ERK nõuandev roll on kasvanud ja hõlmab mitmeid poliitikavaldkondi, nagu kliimameetmed ja regionaalareng.



Struktuur ja toimimine

Liikmed: kuni 350 liiget, kes on valitud ametiisikud või kannavad poliitilist vastutust piirkondlike või kohalike kogude ees. Liikmete nimetamine on liikmesriikide ülesanne ja nad nimetab ametisse Euroopa Liidu Nõukogu.

Juhatus: koosneb presidendist, asepresidentidest, poliitiliste fraktsioonide esimeestest ja teistest liikmetest, kes koordineerivad komitee tööd.

Komisjonid: kuus alalist komisjoni, mis on moodustatud poliitikavaldkondade (nt keskkond, haridus, majanduspoliitika) kaupa arvamuste ja resolutsioonide koostamiseks.

Täiskogu: ERK täiskogu tuleb kokku viis kuni kuus korda aastas, et võtta vastu arvamusi, aruandeid ja resolutsioone. Täiskogusse kuuluvad kõik liikmed ja see on ERK kõrgeim otsuseid tegev organ.

Allikas: kontrollikoda.

- 08** Komitee liikmed rühmitatakse vastavalt nende poliitilisele kuuluvusele. Seadusandlikku tööd teevad kuus temaatilist komisjoni, mis hõlmavad paljusid kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi puudutavaid valdkondi. ERK liikmed koostavad komisjonides arvamusi ELi seadusandlike ettepanekute ja algatuste kohta ning arutavad muid asjakohaseid küsimusi. Temaatilistes komisjonides on esindatud kõik suuremad fraktsioonid ning raportöörid määratakse nii, et see kajastaks piirkondade ja poliitiliste vaadete vahelist tasakaalu. Arvamused võetakse vastu kõigepealt komisjonis ja seejärel täiskogu tasandil muudatusettepanekute protsessi kaudu (lihthäälteenamusega), mis tagab veelgi paremini arvamuste kollektiivse esinduslikkuse.

Komiteede ühised talitused

- 09** ERK-I ning EMSK-I on mitu ühist haldus- ja tugiteenust (kirjalik tõlge, logistika, IT-taristu, turvalisus ja hoonete haldamine). Ühiste talituste mudel loodi selleks, et saavutada mastaabisääst ja vältida ressursside dubleerimist, kuna mõlemad komiteed on teiste ELi organitega võrreldes suhteliselt väikesed ja neil on sarnane tegevus. Ühiste talituste toimimine lepitati kokku mõlema komitee vahelises ametlikus kokkuleppes.

Komiteede arvamused

- 10** Oma nõuandva rolli täitmiseks esitavad mõlemad komiteed arvamusi. Neid võib taotleda mõni teine ELi institutsioon, kuid komiteed võivad neid vastu võtta ka omal algatusel³. Mõlemas komitees koostab arvamusi üks nende liikmetest, kes nimetatakse raportööriks ja kes võib kasutada välisekspertide nõuandeid. Arvamused võetakse vastu komiteede täiskogu istungitel pärast varasemate heakskiitmisetappide läbimist. Üksikasjalik teave komiteede avaldatavate erinevat liiki dokumentide kohta on esitatud [joonisel 4](#).

Joonis 4 | Komiteede väljundid



Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK)

Konsulteerimistaotlused (artikli 51 lõige 1): koostatakse, kui Euroopa Parlament, nõukogu või Euroopa Komisjon esitavad komiteele arvamuse koostamise eesmärgil kohustusliku* või vabatahtliku** konsulteerimistaotluse.

Ettevalmistavad arvamused (kodukorra artikli 51 lõige 2): ELi institutsioonide taotlusel, et koguda sidusrühmade arvamusi enne seadusandlike ettepanekute koostamist.

Omaalgatuslikud arvamused (artikkel 52): moodustavad 15–20% komitee vastu võetud dokumentidest ning käsitlevad esile kerkinud küsimusi või üldsuse teemasid.

Muud arvamused, resolutsioonid ja raportid (artiklid 14 ja 50): teabe- ja hindamisaruanded, resolutsioonid, seisukohavõtted.

Märkus:

* Konsulteerimine on kohustuslik, kui õiguslikus aluses (ELi toimimise lepingu asjakohane artikkel) on sõnaselgelt märgitud, et komiteega tuleb konsulteerida.

** Konsulteerimine on vabatahtlik, kui komiteega konsulteerimine ei ole kohustuslik.

Allikas: kontrollikoda.

Euroopa Regioonide Komitee (ERK)

Konsulteerimistaotlused (artikli 41 punkt a): kohustuslikud* või vabatahtlikud**. Perspektiivarvamustes käsitletakse kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi puudutavaid teemasid (nt rahvatervis ja ühiskondlik transport).

Omaalgatuslikud arvamused, mis põhinevad mõnel Euroopa Komisjoni dokumendil (artikli 41 punkti b alapunkt i): ELi institutsioonide taotlusel, et koguda sidusrühmade arvamusi enne seadusandlike ettepanekute koostamist.

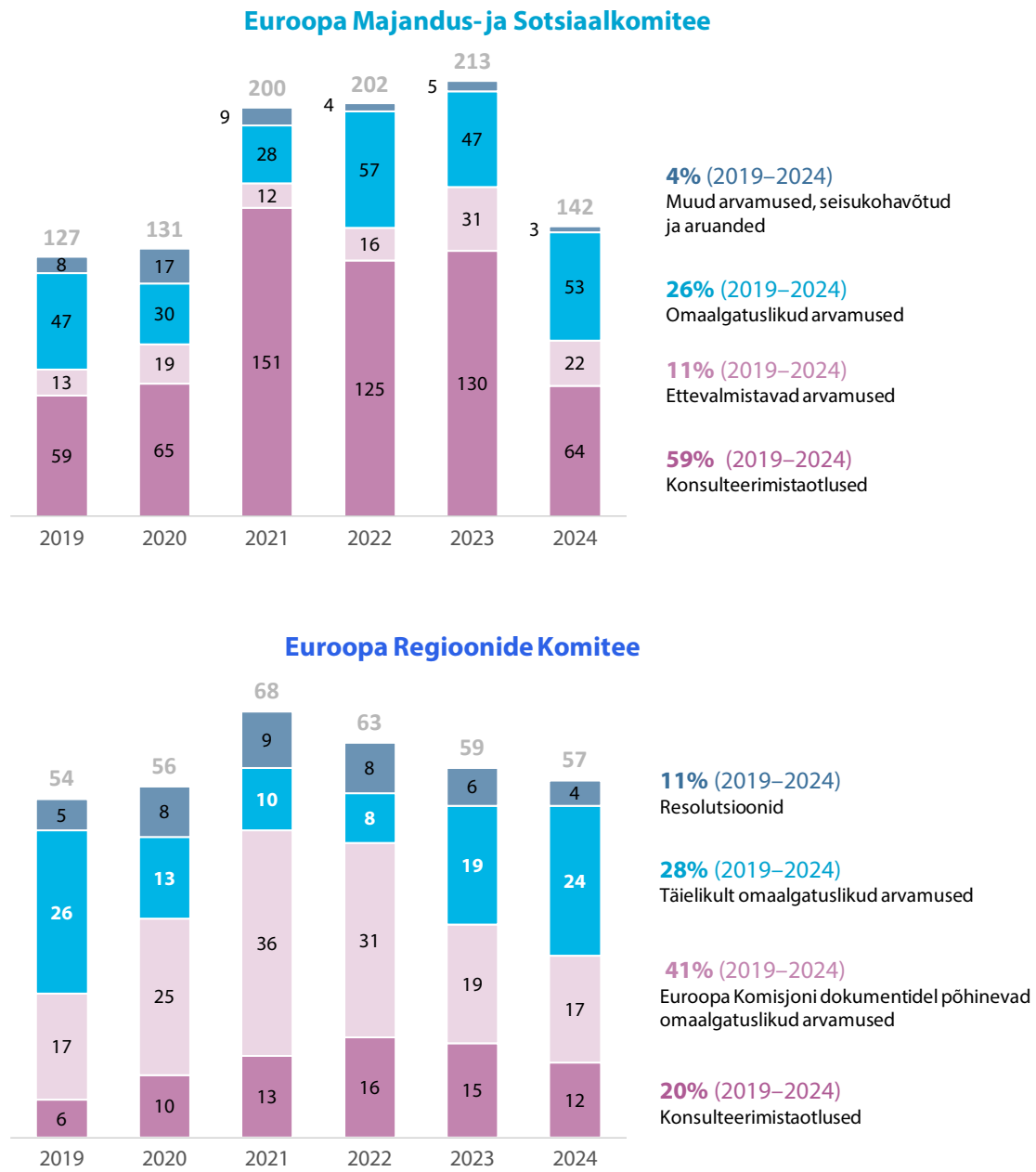
Täielikult omaalgatuslikud arvamused (artikli 41 punkti b alapunkt ii): keskenduvad kohalike ja piirkondlike omavalitsuste rolli suurendamisele.

Resolutsioonid (artikkel 46): poliitilised avaldused, mille komitee on vastu võtnud, et väljendada oma kollektiivset seisukohta poliitiliselt olulises küsimuses. Need ei ole osa seadusandlikust menetlusest ja neid ei avaldata Euroopa Liidu Teatajas.

- 11** Arvamuste arv on aastati erinev: ERK puhul 50–70 ja EMSK puhul 150–220, ning sõltub sellistest teguritest, nagu õigusloometsükkel ja komiteede endi prioriteetid. Komiteed avaldavad ka vähesel arvul muid dokumente. Täpsem teave komiteede poolt aastatel 2019–2024 avaldatud dokumentide kohta on esitatud [joonisel 5](#).

³ ELTLi artiklid 304 ja 307.

Joonis 5 | EMSK ning ERK väljundid (2019–2024)



Allikas: kontrollikoda EMSK ja ERK dokumentide põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 12** Meie auditimetoodika on kooskõlas kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni (INTOSAI) rahvusvaheliste auditistandarditega. Audit hõlmas protsesse, mida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee kasutasid arvamuste koostamiseks aastatel 2019–2024. Uurisime eri liiki arvamusi ja nende koostamise kõiki aspekte alates komiteede strateegilisest planeerimisest kuni nende töö mõjuni. Me ei uurinud otseselt komiteede arvamuste sisu. Arvamuste koostamise eest vastutavad komiteede liikmed. Neid toetavad haldustöötajad ja eksperdid (komitee terminoloogias „nõustajad“).
- 13** Arvestades komiteede töö ainulaadsust, ei oleks otstarbekas analüüsida nende koostatud arvamuste arvu ja maksumuse seoseid. Seetõttu keskendusime komiteede põhitööle, mille eesmärk on aidata kaasa osalusdemokraatiale ELi tasandil, ning hindasime mõlema nõuandva organi kasutatavaid protsesse, mis peaksid toetama:
- komiteede arvamuste kvaliteeti ja mõju;
 - arvamuste õigeaegset esitamist, et panustada õigusloomeprotsessi;
 - analüüsi selle kohta, kuidas institutsioonidest sidusrümad nende seisukohti õigusloomeprotsessis arvesse võtavad.
- 14** Meie auditimetoodika tugineb dokumentide läbivaatamisele, valimi analüüsile ja kohapealsele tööle. Meie valim koosnes mõlema komitee puhul 30 arvamusest (erinevat liiki arvamused ja erinevad poliitikavaldkonnad) parlamendi ametiajal aastatel 2019–2024. *Joonisel 6* esitatakse meie tähelepanekute jaoks tõendite kogumisel tehtud audititöö.

Joonis 6 | Tehtud audititöö



Analüüsisime komiteede sisedokumente, mis on seotud arvamuste koostamise, töövoogu juhtimise, kvaliteedi tagamise ja mõjuhindamisega. Analüüsisime ka varasemaid aruandeid, väljaandeid ja esitatud arvamusi puudutavat statistikat.



Aastatel 2019–2024 koostatud **60 arvamusest** koosnenud valim (30 mõlemast komiteest)



Uurisime koostamisprotsessi, kvaliteedikontrolli, õigeaegsust ja kodukorra järgimist.

Kohustuslike konsulteerimistaotluste põhjal koostatud **20 arvamusest koosnenud** valim (10 mõlemast komiteest)



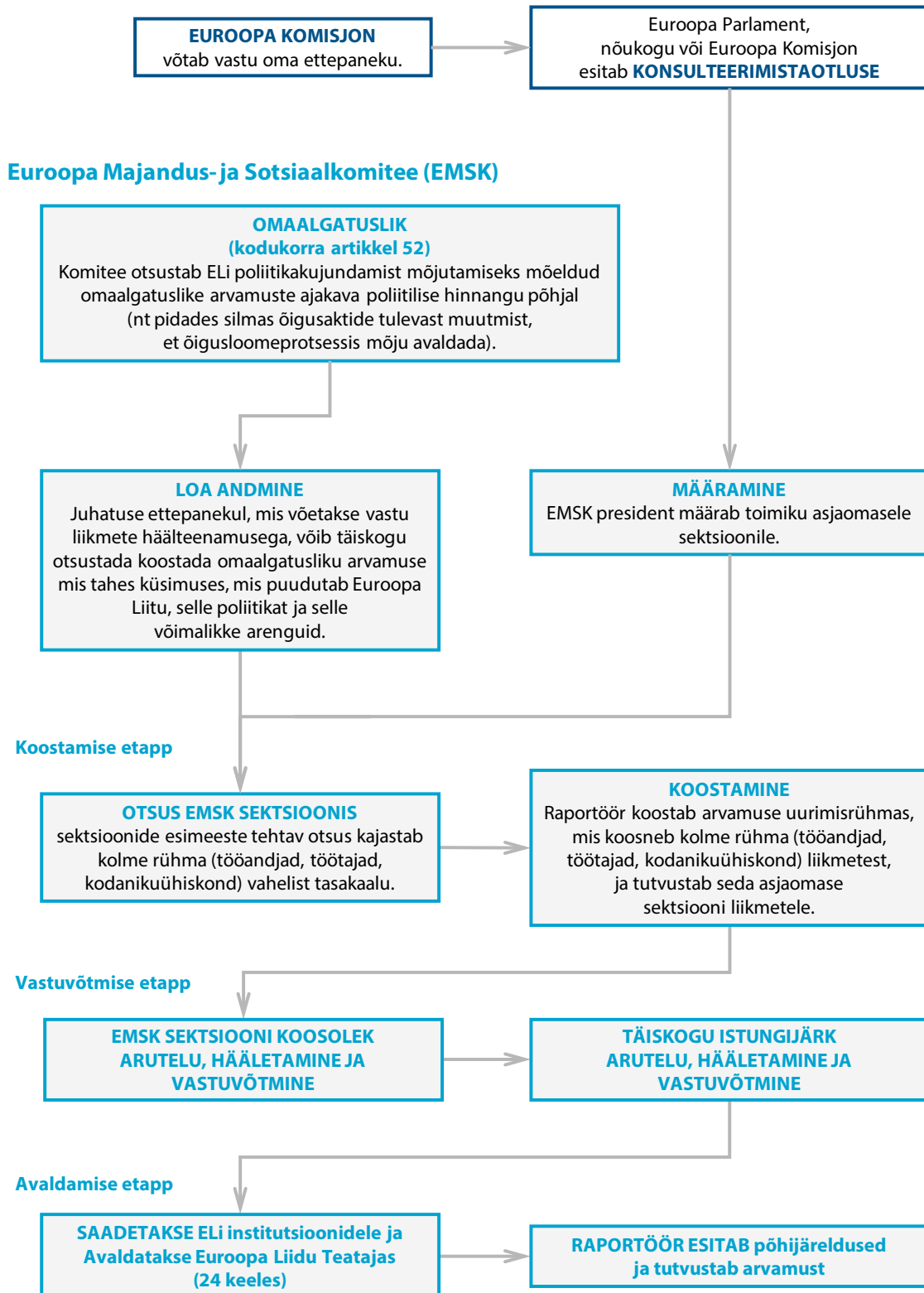
Hindasime tehisintellekti abil õigusloomeprotsessi käigus tehtud muudatusi (Euroopa Komisjoni ettepanek, komiteede arvamustes esitatud muudatusettepanekud, vastuvõetud õigusakti tekst).

Vestlesime peamiste sidusrühmadega, kes suhtlesid EMSK ja ERKga. Nende hulka kuulusid Euroopa Parlamendi, nõukogu ja Euroopa Komisjoni esindajad, valitud linnad ja piirkonnad, tööandjad, töötajad, kodanikuühiskond ja akadeemilised ringkonnad.



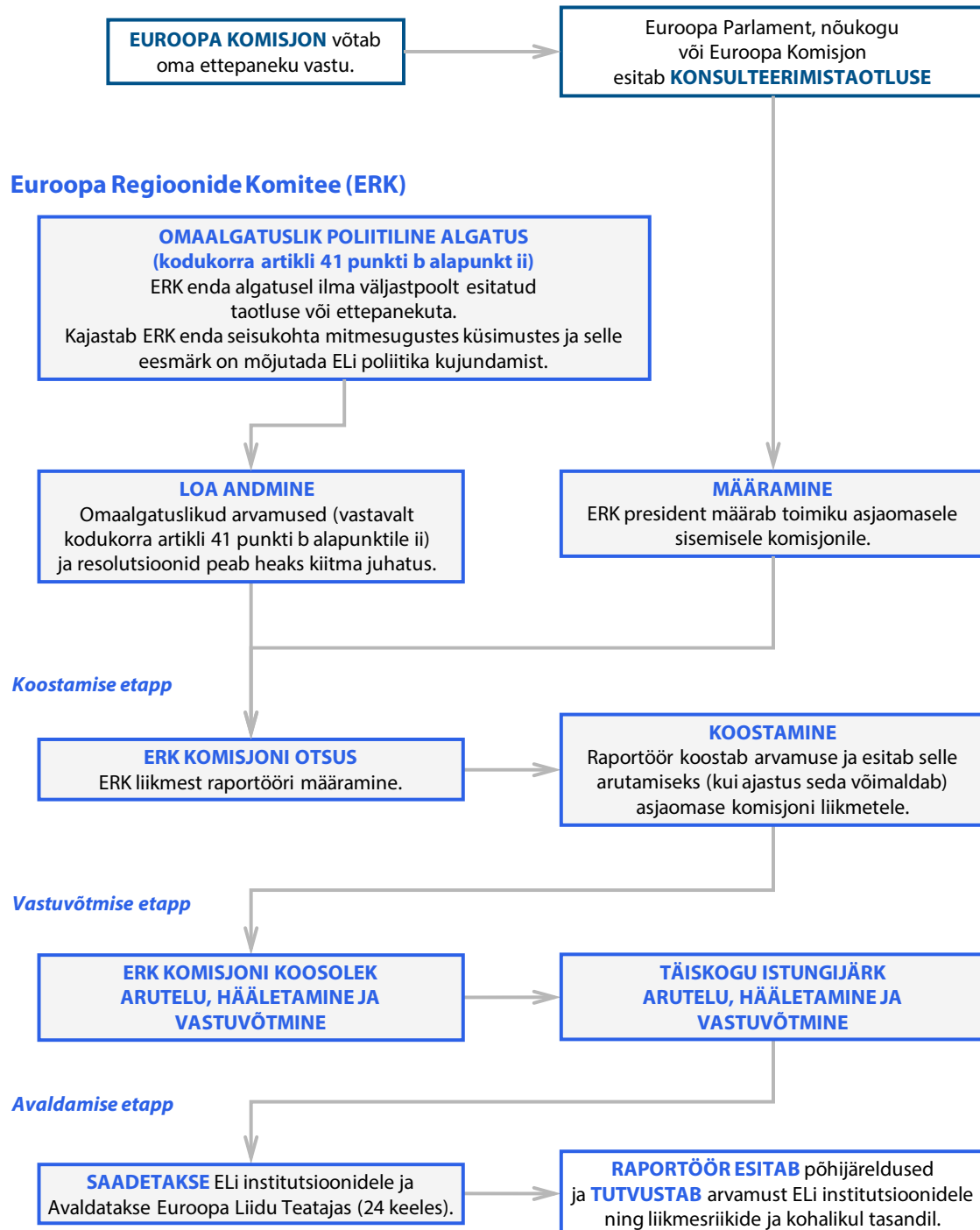
Allikas: kontrollikoda.

II lisa. EMSK arvamuste koostamise ja vastuvõtmise protsessid



Allikas: kontrollikoda EMSK dokumentide põhjal.

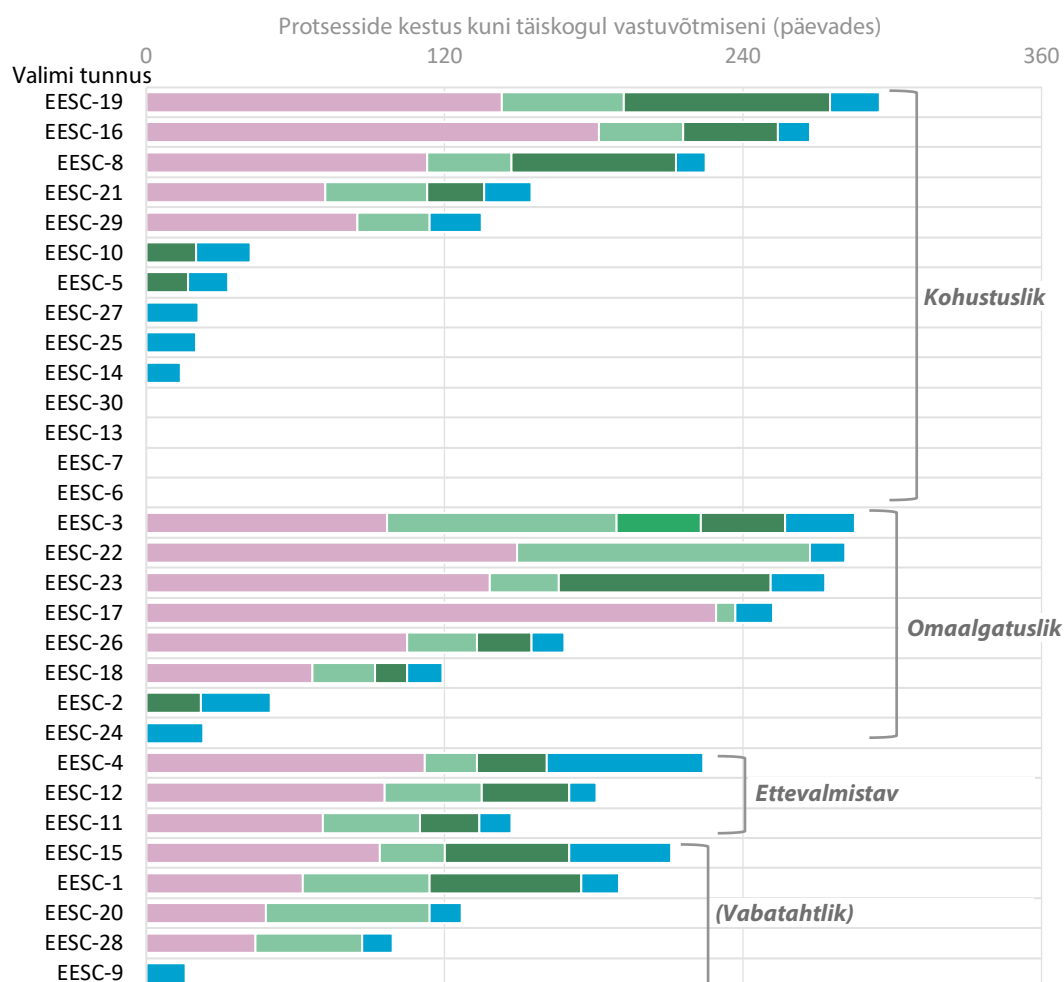
III lisa. ERK arvamuste koostamise ja vastuvõtmise protsessid



Allikas: kontrollikoda ERK dokumentide põhjal.

IV lisa. Täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseni kulunud aeg (valimisse sattunud arvamused)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK)

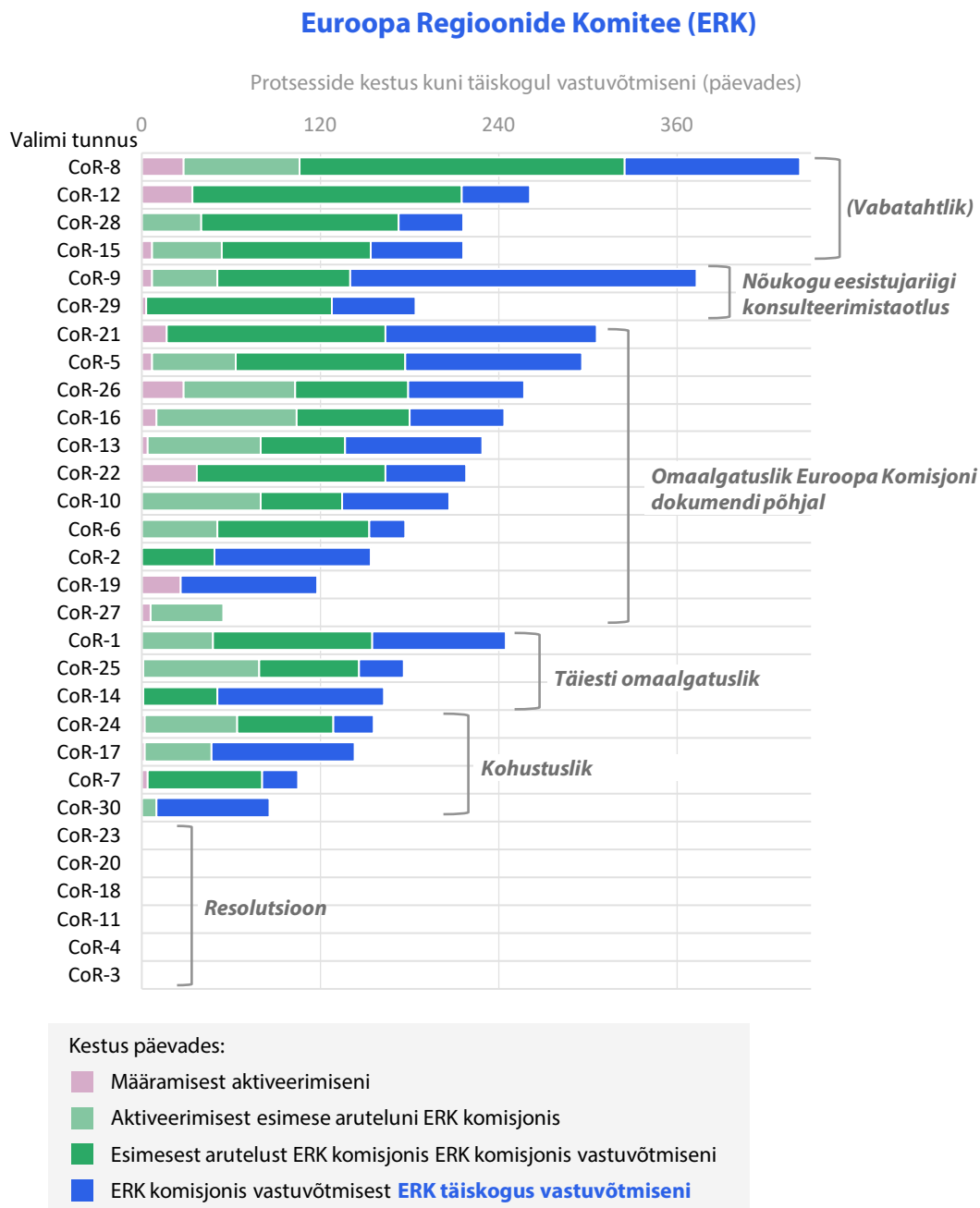


Kestus päevades:

- Määramisest uurimisrühma esimese koosolekuni
- Uurimisrühma esimesest koosolekust teiseni
- Uurimisrühma teisest koosolekust kolmandani
- Uurimisrühma viimasest koosolekust sektsioonis vastuvõtmiseni
- Sektsioonis vastuvõtmisest EMSK täiskogul vastuvõtmiseni

Allikas: kontrollikoda EMSK valimi põhjal.

V lisa. Täiskogu istungjärgul vastuvõtmiseni kulunud aeg (valimisse sattunud arvamused)



Allikas: kontrollikoda ERK valimi põhjal.

VI lisa. Näited omaalgatuslikest arvamustest, mis võisid panustada seadusandlikesse muudatustesse

1. selgitus

ERK arvamus ELi äärepoolseimate piirkondade kohta

10. detsembril 2020 võttis komitee vastu [omaalgatusliku arvamuse äärepoolseimate piirkondade kohta](#).

12. mail 2021 teatas Euroopa Komisjon oma kavatsusest vaadata läbi ELi äärepoolseimate piirkondade strateegia. Seejuures järgiti ERK arvamuses esitatud soovitusi. 4. oktoobril 2021 võttis Euroopa Parlament selle teema kohta vastu [omaalgatusliku aruande](#), milles võeti arvesse ERK arvamust.

Komisjon võttis 3. mail 2022 vastu oma uuendatud strateegia „[Seame inimesed esikohale, kindlustame kestliku ja kaasava majanduskasvu, avame ELi äärepoolseimate piirkondade potentsiaali](#)“. Uues strateegias pannakse rõhk kohapõhisele lähenemisviisile ja äärepoolseimatele piirkondadele antavale kohandatud toetusele kõigis ELi poliitikavaldkondades, kutsutakse üles tuginema äärepoolseimate piirkondade ainulaadsetele eelistele, nagu elurikkus, sinimajandus ja taastuvenergia potentsiaal, tunnistatakse pandeemiajärgset uut konteksti.

Allikas: kontrollikoda, ERK, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi dokumentide põhjal.

2. selgitus

ERK arvamused taskukohaste eluasemete kohta

1. detsembril 2017 võttis komitee vastu arvamuse „[Euroopa elamumajanduse tegevuskava suunas](#)“, milles kutsuti üles võtma meetmeid taskukohaste eluasemete rajamiseks ja eelkõige koostama ELi elamumajanduse tegevuskava, kaasates aktiivselt kohalikku ja piirkondlikku tasandit.

Taskukohaste eluasemete algatus käivitati 2020. aasta oktoobris osana Euroopa Komisjoni renoveerimislaine strateegiast, mille eesmärk on luua kogu ELis 100 uue mudeli kohast renoveerimispiirkonda.

2024. aasta aprillis võttis ERK vastu veel ühe arvamuse „[Arukas, jätkusuutlik ja taskukohane eluase kui vahend, mis võimaldab kohalikel omavalitsustel tulla toime mitme väljakutsega](#)“. Arvamuses toetati ELi ühist, mitmetasandilist ja mitut sidusrühma hõlmavat elamumajanduse tegevuskava, et koordineerida poliitikat, rahastamist ja mudeleid kõigil valitsemistasanditel.

Euroopa Komisjoni president von der Leyen teatas [2024.–2029. aasta poliitilistes suunistes](#), et uus Euroopa Komisjon esitab esimese Euroopa taskukohaste eluasemete kava, et aidata lahendada pakilist eluasemekriisi, mis puudutab kogu ELis miljoneid inimesi, kes ei suuda leida sobivat ja taskukohase hinnaga eluaset. Koosõlas ERK 2024. aasta toetusavaldusega rõhutati ametisse nimetatava energeetika ja elamumajanduse voliniku portfelli puhul vajadust mitmetasandiliste ja eri osalejate vaheliste dialoogide järele ning esitleti [Euroopa taskukohaste eluasemete kava](#), milles käsitletakse energiaostuvõimetust ja kestlikke eluasemeid, osutades samal ajal ka Euroopa Komisjoni kavatsusele vaadata läbi eluasemetesse tehtavate investeeringute laiema rahastamiskõlblikkuse sobivus ELi riigiabi eeskirjadega (sotsiaaleluruumid vs. taskukohased eluasemed). Lisaks moodustas Euroopa Parlament 18. detsembril 2024 Euroopa Liidu eluasemekriisi erikomisjoni (HOUS), mis tegutses 12-kuulise mandaadiga¹, et pakkuda lahendusi inimväärse, kestliku ja taskukohase eluaseme tagamiseks.

ERK võttis 2025. aasta mais vastu veel ühe arvamuse („[Linnade ja piirkondade roll ELi taskukohaste eluasemete kavas](#)“), milles esitatakse kohalike ja piirkondlike omavalitsuste vastus ja nõuded seoses tulevase ELi taskukohaste eluasemete kavaga ning rõhutatakse aktiivse subsidiaarsuse tähtsust selles poliitikavaldkonnas, kus pädevus on peamiselt liikmesriikide ning eelkõige kohalikul ja piirkondlikul tasandil. See töö kaasa tiheda koostöö ERK ja Euroopa Parlamendi HOUS-komisjoni vahel, eelkõige ERK osalemise kõrgetasemelisel paneelarutelul, millega avati Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi ühine üritus, millega käivitati 25. märtsil 2025 avalik arutelu teemal „[Taskukohane eluase – eluasemekriisi käsitlemine ELis](#)“. Täiendavaks väljundiks oli ka ERK osamine HOUS-komisjonis 6. mail arvamustevahetusel HOUS-komisjoni esimehe ja liikmetega.

Euroopa Komisjoni eesmärk on jätkata koostööd Euroopa Investeerimispanka Grupi, Euroopa riiklike tugipankade ja rahvusvaheliste finantsasutustega, et töötada välja uus [üleeuroopaline taskukohastesse ja kestlikesse eluasemetesse investeerimise platvorm](#).

3. selgitus

EMSK – üldine juurdepääs eluasemele

EMSK võttis vastu omaalgatusliku arvamuse „Üldine juurdepääs inimväärsele, kestlikule ja pikaajaliselt taskukohasele eluasemele“, milles toetatakse üldist juurdepääsu inimväärsele, kestlikule ja taskukohasele eluasemele. Seda omaalgatuslikku arvamust arutati üheksast liikmest koosnenud uurimisrühmas EMSK transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioonis ning aramus võeti vastu komitee täiskogu istungjärgul 16. septembril 2020.

Arvamuse põhisõnum oli üleskutse koostada Euroopa eluasemealane tegevuskava ning pärast arvamuse märkimisväärset aktiivset tutvustamist ja järelmeetmeid võttis Euroopa Komisjon selle tegevuskava 2025. aasta 16. detsembril vastu.

EMSK korraldas kõrgetasemelisi konverentse ja osales järjestikuste ELi eesistumiste ajal aktiivselt ministrite kohtumistel. Need jõupingutused tipnesid 5. märtsil 2024 vastu võetud [nõukogu Liège'i deklaratsiooniga](#), millega tehti EMSK-le ülesandeks korraldada koos Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni ja Regioonide Komiteega ELi elamumajanduse aasta tippkohtumine. Seda pühendumust kinnitati [Euroopa Komisjoni president von der Leyeni 2025. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus](#), milles rõhutati EMSK mõju ELi poliitilistele tegevuskavadele.

Allikas: kontrollikoda, EMSK, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi dokumentide põhjal.

4. selgitus

EMSK – üleskutse sõlmida ELi sinine kokkulepe

2023. aasta oktoobris võttis EMSK vastu omaalgatusliku arvamuse „[Üleskutse sõlmida ELi sinine kokkulepe](#)“, milles kutsutakse üles muutma paradigmat ja käsitlema vee teematikat kõigis ELi poliitikavaldkondades. Üleskutse hõlmas presidendi deklaratsiooni ELi sinise kokkuleppe kohta, mis põhines üheksal veeteemalisel valdkonnaülesel omaalgatuslikul arvamusel, mille koostasid mitu seksiooni ja mida koordineeris EMSK tööstuse muutuste nõuandekomisjon.

EMSK deklaratsioonis kutsuti üles nimetama ametisse veemajanduse kriisivalmiduse eest vastutav volinik (meede 21) ja avaldama Euroopa veemajanduse kriisivalmiduse strateegia.

EMSK tegi algatuse raames algusest peale tihedat koostööd Euroopa Parlamendiga: 2023. aasta oktoobris allkirjastasid EMSK ja 36 [Euroopa Parlamendi liiget ühise kirja](#), milles kutsuti ELi riigipäid ja valitsusjuhte üles toetama Euroopa Komisjoni uuel ametiajal [ELi sinist kokkulepet](#). Pärast arvamuste vahetust Euroopa Parlamendi liikmete veeteemalise rühma ning keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoniga sisaldab [Euroopa Parlamendi 2025. aasta mai resolutsioon veemajanduse kriisivalmiduse strateegia kohta](#) otseseid viiteid komitee tööle (näiteks tööstuspoliitikat käsitlevas punktis 19).

EMSK üleskutse andis tugeva tõuke, mille tulemusel nimetati ametisse [veemajanduse kriisivalmiduse eest vastutav volinik](#) (kooskõlas sinise kokkuleppe deklaratsiooniga) ning avaldati 2025. aasta juunis [Euroopa veekerksuse strateegia](#).

Allikas: kontrollikoda, EMSK, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi dokumentide põhjal.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EMSK	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
ERK	Euroopa Regioonide Komitee
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Juhatus	EMSK või ERK liikmete rühm, kes koostab poliitilised prioriteedid ja jälgib nende rakendamist.
Kodukord	Suuniste ja juhiste kogum, millega reguleeritakse organisatsiooni tegevust.
Komisjon	ERK-s kasutatav termin osutab komitee kuuetele siseorganile, kes vastutavad arvamuste aluseks oleva õigusliku aluse eest, millest igaüks hõlmab paljusid kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele huvi pakkuvaid valdkondi.
Konsulteerimistaotlus	EMSKs ja ERKs kasutatav termin, millega tähistatakse mõne teise ELi institutsiooni ametlikku taotlust arvamuse saamiseks konkreetse poliitikaettepaneku, seadusandliku eelnõu või muu teema kohta.
Peamine tulemusnäitaja	Kvantifitseeritud mõõdik, mis näitab tulemuslikkust peamiste eesmärkidega võrreldes.
Resolutsioon	EMSKs ning ERKs poliitiline avaldus, milles väljendatakse organi kollektiivset seisukohta mõnes olulises poliitilises, institutsioonilises või sotsiaalses küsimuses.
Seksioon	EMSK kasutatav termin, mis tähendab kuut komiteesisest organit, kes vastutavad arvamuste aluseks oleva õigusliku aluse eest ning millest igaüks tegeleb konkreetse teemavaldkonnaga.
Uurimisrühm	EMSK komiteesisene rühm, mis koosneb tööandjate, töötajate ja kodanikuühiskonna esindajatest ning mille ülesanne on koostada arvamusi.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-12>

Euroopa Regioonide Komitee vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-12>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-12>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Katarína Kaszasová, keda toetasid kabinetiülem James Verity ja kabineti nõunik Iveta Turčanová, valdkonnajuht Colm Friel, auditijuht Attila Horvay-Kovacs ning audiitorid Nita Tennilä ja Piotr Zych. Keelealast abi osutas Jennifer Schofield. Graafilisi materjale aitas koostada Jesús Nieto Muñoz.



Fotol vasakult: Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield ja Jesús Nieto Muñoz.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetnes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Esikaane foto: © Euroopa Liit, allikas: kontrollikoda.

1. joonis 5: lennuki ikoon: [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
(https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. I lisa joonised 2 ja 3: kolm sinist ikooni www.flaticon.com
3. I lisa joonis 4: roheline ikoon: www.flaticon.com
4. I lisa joonis 6: © stock.adobe.com (set ID-d: 1764938439 ja 1764923279)

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-7261-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3634118	QJ-01-26-017-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7262-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0823996	QJ-01-26-017-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 12/2026](#) „ELi nõuandvad organid – arvamuste koostamise protsessid on paigas, kuid õigeaegsuse tagamine ja mõju mõõtmine on endiselt keeruline“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

ELi institutsioonilises raamistikus esitavad Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee arvamusi ELi õigusaktide ettepanekute kohta. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esindab tööandjaid, töötajaid ja kodanikuühiskonna organisatsioone, samas kui Euroopa Regioonide Komitee esindab valitud kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi, toetades seeläbi kaasavat juhtimist. Uurisime, kas need komiteed koostavad asjakohaseid, õigeaegseid ja kvaliteetseid arvamusi ning hindavad tõhusalt nende mõju. Leidsime, et mõlemal komiteel on küll kvaliteedijuhtimise menetlused, mis toetavad arvamuste koostamist, kuid lünki on ekspertide valimisel. Viivitused arvamuste koostamisel võivad mõnikord vähendada nende mõju otsuste tegemisele ning seiresüsteemid rõhutavad väljundeid ja nähtavust, selle asemel et süstemaatiliselt hinnata, kas arvamused mõjutavad õigusaktide eelnõusid.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors