



EUROOPA LIIDU NÕUKOGU

Nõukogu on institutsioon, kes võtab koos Euroopa Parlamendiga vastu ELi õigusakte – määrusi ja direktiive – ning valmistab ette otsuseid ja mittesiduvaid soovitusi. Oma pädevusvaldkonnas võtab nõukogu otsused vastu lihthäälteenamuse, kvalifitseeritud häälteenamuse või ühehäälsuse alusel, sõltuvalt nõukogu heakskiitu vajava akti õiguslikust alusest.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu ühtses institutsioonilises raamistikus kasutab nõukogu volitusi, mis on talle antud Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikliga 16 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklitega 237–243.

ROLL

A. Õigusaktid

Komisjoni esitatud ettepanekute põhjal võtab nõukogu vastu ELi õigusakte määruste ja direktiividena kas Euroopa Parlamendiga ühiselt vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 294 (seadusandlik tavamenetlus) või pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist üksi (1.2.3). Nõukogu võtab vastu ka üksikotsuseid ja mittesiduvaid soovitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 288) ning avaldab resolutsioone. Nõukogu ja Euroopa Parlament sätestavad komisjonile antud rakendamisoluliste teostamiseks üldeeskirjad või jätab nõukogu endale õiguse kasutada rakendusvolitusi vahetult ise (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3).

B. Eelarve

Nõukogu on üks kahest eelarvepädevast institutsioonist (teine on Euroopa Parlament), kes kiidavad heaks Euroopa Liidu eelarve (1.2.5). Nõukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt vastu otsused, millega määratakse kindlaks ELi omavahendite süsteemi ja mitmeaastase finantsraamistiku suhtes kohaldatavad sätted (ELi toimimise lepingu artiklid 311 ja 312). Viimasel juhul on vajalik Euroopa Parlamendi liikmete enamuse nõusolek. 2013. aasta novembris kiitis parlament heaks kõige hiljutisema finantsraamistiku aastateks 2014–2020. Nõukogu jagab Euroopa Liidu eelarve II jagu Euroopa Ülemkoguga (finantsmääruse artikli 43 punkt b), kuigi tegu on kahe eraldi institutsiooniga.



C. Muud pädevusvaldkonnad

1. Rahvusvahelised lepingud

Nõukogu sõlmib Euroopa Liidu rahvusvahelised lepingud, mille üle peab läbirääkimisi komisjon ja mille puhul on enamikul juhtudel vajalik ka Euroopa Parlamendi nõusolek (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 6).

2. Ametisse nimetamised

Nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega (pärast Nice'i lepingu jõustumist) ametisse Euroopa Kontrollikoja, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmed.

3. Majanduspoliitika

Nõukogu koordineerib liikmesriikide majanduspoliitikat (ELi toimimise lepingu artikkel 121) ja teeb poliitilisi otsuseid rahapoliitika valdkonnas, ilma et see piiraks Euroopa Keskpanga volitusi. Erisätted kehtivad eurorühma kuuluvatele liikmesriikidele, kes valivad kaheks ja pooleks aastaks eurorühma esimehe (ELi toimimise lepingu artiklid 136 ja 137). Tavaliselt kohtuvad eurorühma rahandusministrid päev enne majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kohtumist.

Nõukogu täidab ka teatavaid majanduse juhtimise ülesandeid Euroopa poolaasta raames. Perioodi alguses, sügisel, vaatab nõukogu läbi euroala riikidele mõeldud soovitused, võttes aluseks iga-aastase majanduskasvu analüüsi, ning juunis ja juulis võtab ta vastu riigipõhised soovitused, kui Euroopa Ülemkogu on need heaks kiitnud.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 136 muudeti Euroopa Ülemkogu otsusega 2011/199/EL ja see jõustus 1. mail 2013, kui kõik liikmesriigid olid selle ratifitseerinud. Nimetatud artikkel on nüüd õiguslik alus stabiilsusmehhanismidele, näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismile (ESM) ([2.6.8](#)).

4. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika ([5.1.1.](#)) ja ([5.1.2](#))

Lissaboni lepinguga anti Euroopa Liidule juriidilise isiku staatus ja sellega astus Euroopa Liit Euroopa Ühenduse asemele. Uue lepinguga tühistati ka nn kolme samba struktuur. Justiits- ja siseküsimused muudeti ELi täielikult integreeritud poliitikavaldkonnaks, mille puhul rakendatakse peaaegu alati seadusandlikku tavamenetlust. Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas järgib nõukogu ühiste seisukohtade vastuvõtmisel ja ühismeetmete võtmisel või konventsioonide väljatöötamisel siiski endiselt erieeskirju.

Endine eesistujakolmiku (nn troika) süsteem asendati uue süsteemiga: nüüd on liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja alalisel juhtimisel tegutsev välisasjade nõukogu väga tihedalt seotud Euroopa Komisjoniga. Välisasjade nõukogu tööd toetavad nõukogu peasekretariaat ja Euroopa välisteenistus.



ORGANISATSIOON

A. Koosseis

1. Liikmed

„Nõukogu koosneb kõigi liikmesriikide esindajatest ministri tasandil, kellel on volitused võtta selle liikmesriigi valitsuse nimel siduvaid kohustusi“(ELi lepingu artikli 16 lõige 2).

2. Eesistujariik

Nõukogu tööd juhib Euroopa Liidu eesistuja ametikohta täitva liikmesriigi esindaja, v.a välisasjade nõukogu puhul. Eesistujariik vahetub iga kuue kuu möödumisel järjekorras, mille nõukogu on kindlaks määranud ühehäälselt (ELi lepingu artikli 16 lõige 9). Nõukogu kõikide koosseisude (välja arvatud välisasjade nõukogu) puhul täidavad eesistuja rolli eelnevalt kindlaks määratud kolme liikmesriigi esindajad 18 kuu jooksul, seejuures tegutseb iga liige eesistujana kuus kuud.

Järgmise viie aasta jooksul on eesistujariikide järjekord järgmine: 2019. aasta teisel poolel Soome, 2020. aastal Horvaatia ja Saksamaa, 2021. aastal Portugal ja Sloveenia, 2022. aastal Prantsusmaa ja Tšehhi Vabariik ning 2023. aastal Rootsi ja Hispaania. Euroopa Ülemkogu võib seda järjestust muuta (ELi toimimise lepingu artikli 236 punkt b).

3. Ettevalmistavad organid

Liikmesriikide alalistest esindajatest koosnev komitee (COREPER) valmistab ette nõukogu tööd ja täidab talle antud volitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 240). Komitee eesistuja ülesandeid täidab selle eesistujariigi esindaja, kes juhib ka üldasjade nõukogu tööd, s.t korralise eesistujariigi esindaja. Poliitika- ja julgeolekukomitee tööd (see komitee jälgib rahvusvahelist olukorda ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas) juhib aga liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat esindav isik.

Komitee saab kokku iga nädal, et valmistada ette nõukogu tööd ja koordineerida kaasotsustamismenetlusega seonduvaid tegevusi Euroopa Parlamendiga. Komitee on jagatud kaheks rühmaks: COREPER I koosneb alaliste esindajate asetäitjatest, kes valmistavad ette tehnilisemaid valdkondi, nt põllumajandust, tööhõivet, haridust või keskkonda puudutavat tööd; COREPER II tegeleb „kõrgema tasandi“ poliitika valdkondadega, nagu välis-, majandus- ja rahapoliitika ning justiits- ja siseküsimused. COREPERi abistab ettevalmistavas töös kümme komiteed ja sadakond valdkondlikku töörühma.

B. Tegevus

Valdkonnast sõltuvalt võtab nõukogu oma otsused vastu lihthälteenamusega, kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt (1.2.3 ja 1.2.4). Kui nõukogu arutab või hääletab seadusandlikke akte, on nõukogu istungid avalikud (ELi lepingu artikli 16 lõige 8). Nõukogu peasekretäri nimetab nõukogu ELi toimimise lepingu artikli 240 alusel. Nõukogu istungid toimuvad Brüsselis ja Luxembourgis (aprilli, juuni ja oktoobri istungid). Praegu on nõukogul kümme koosseisu, millest kolm (üldasjad, välissuhted ning majandus- ja rahandusküsimused (ECOFIN)) kohtuvad regulaarselt.



1. Lihthäälteenamus

Lihthäälteenamus tähendab seda, et otsus loetakse vastuvõetuks, kui poolthääli on rohkem kui vastuhääli. Igal nõukogu liikmel on üks hääl. Lihthäälteenamust kohaldatakse juhul, kui alusleping ei sätesta teisiti (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõige 1). Seega on tegemist n-õ standardse otsustamismenetlusega. Praktikas kohaldatakse seda aga vaid väheste otsuste tegemisel: nõukogu kodukord, nõukogu peasekretariaadi töö korraldamine ja asutamislepingus sätestatud komiteede tegevust reguleerivad eeskirjad.

2. Kvalifitseeritud häälteenamus

a. Mehhanism

Paljudel juhtudel näeb asutamisleping ette otsuste tegemise kvalifitseeritud häälteenamusega, mille puhul on nõutav suurem poolthäälte arv kui lihthäälteenamuse puhul. Sellisel juhul ei kehti enam hääleõiguse võrdsuse põhimõte. Igal liikmesriigil on kindlaks määratud häälte arv, mis sõltub tema elanikkonna suuruselt (EÜ asutamislepingu artikli 205 lõige 2 ja alates 2014. aasta novembrist ELi toimimise lepingu artikkel 238). 1. jaanuaril 2007 võeti kasutusele uus häälte arvestamise süsteem, mille kohaselt kvalifitseeritud häälteenamuse saavutamiseks on otsuse vastuvõtmiseks nõutav 260 poolthäält 352-st häälest (73,86%), otsuse peab heaks kiitma liikmesriikide enamus, kes esindab vähemalt 62% ELi elanikkonnast (viimase kriteeriumi täitmise kontrollimist peab taotlema liikmesriik).

Lissaboni lepinguga jäeti kvalifitseeritud häälteenamuse süsteem kõrvale ja hakati järgima lihtsat topeltenamuse reeglit: 55 % nõukogu liikmetest (72 %, kui ettepanekut ei teinud komisjon või kõrge esindaja), kelle hulka kuuluvad vähemalt 16 liikmesriiki (või 21, kui algatus ei tulnud komisjonilt ega kõrgelt esindajalt) ja kes esindavad vähemalt 65 % kogu liidu elanikkonnast. Seda uut süsteemi kohaldatakse alates 1. novembrist 2014.

b. Kohaldamisala

Lissaboni lepinguga laiendati kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud otsuste kohaldamisala. See otsustusmenetlus võeti kasutusele 68 õigusliku aluse puhul (või laienes neile) ning see toimus enamasti seoses seadusandliku tavamenetluse kasutusele võtmisega (sh paljud varasema kolmanda samba valdkonnad). Kvalifitseeritud häälteenamus on nõutav ka Euroopa Komisjoni presidendi ja liikmete, Euroopa Kontrollikoja liikmete, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmete ametisse nimetamiseks ([1.2.3](#) ja [1.2.4](#)).

3. Ühehäälsus

Ühehäälsus on vastavalt aluslepingule nõutav vaid väheste otsuste tegemiseks, kuid osa neist on väga olulised (maksustamine, sotsiaalpoliitika jne). See võeti ka Lissaboni lepingusse üle. ELi lepingu artikli 48 lõikes 7 on aga nn sillaklausel, mille kohaselt nõukogu võib teatavates küsimustes asendada ühehäälselt otsustamise kvalifitseeritud häälteenamuse alusel otsustamisega. Peale selle võib nõukogu teatud poliitikavaldkondade puhul otsustada (ühehäälselt) kvalifitseeritud häälteenamuse



kasutamist laiendada (nt ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 3, perekonnaõiguse piiriülene toime).

Üldiselt püüab nõukogu saavutada ühehäälsust isegi juhtudel, kui see ei ole nõutav. See eelistus tuleneb nn Luksemburgi kompromissist 1966. aastal. Selle kompromissiga lahendati Prantsusmaa ja teiste liikmesriikide vahel tekkinud vaidlus, kui Prantsusmaa oli keeldunud nõustumast osa valdkondade puhul nõutud üleminekuga ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele. Kompromissi tekstis on öeldud, et kui kvalifitseeritud häälteenamusega võib teha komisjoni ettepanekul põhineva otsuse, mille puhul on kaalul ühe või enama partneri väga olulised huvid, püüavad nõukogu liikmed saavutada mõistliku ajavahemiku jooksul lahenduse, mille saavad heaks kiita kõik nõukogu liikmed, austades üheaegselt nii üksteise kui ka ühenduse huvisid.

Samalaadne lahendus leiti ka 1994. aastal. See nn Ionnina kompromiss kaitseb teatud hulka liikmesriike, kes jäävad napilt allapoole blokeeriva vähemuse piiri, eeldusel, et kui need liikmesriigid teevad teatavaks oma kavatsuse hääletada otsuse vastu võtmisel kvalifitseeritud häälteenamusega nõukogus selle vastu, teeb nõukogu mõistliku ajavahemiku jooksul kõik endast oleneva, et leida liikmesriikide suure enamuse jaoks rahuldav lahendus.

Ka hiljutine võimalus lükata uue topeltenamuse süsteemi kasutuselevõtt 2014. aastalt 2017. aasta 31. märtsile oli samm samas suunas, sest see võimaldas ühe liikmesriigi taotlusel kohaldada varasemat, Nice'i lepingus sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse reeglit ([1.2.3](#)).

Eeva Pavy
05/2019

