



EUROOPA KOMISJON

Euroopa Komisjon on ELi institutsioon, kellel on seadusandliku algatuse ainuõigus ja suur täidesaatev võim sellistes valdkondades nagu konkurents ja väliskaubandus. See on Euroopa Liidu peamine täitevorgan ja koosneb volinike kolleegiumist, kuhu kuulub igast liikmesriigist üks volinik. Komisjon kontrollib liidu õiguse kohaldamist ja seda, et liikmesriigid järgiks aluslepinguid. Komisjon juhib ka komiteesid, mis vastutavad ELi õiguse rakendamise eest. Endine komiteemenetluse süsteem asendati uute õigusaktidega, täpsemalt rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktidega.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikkel 17, Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 234, 244–250, 290 ja 291 ning [Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamisleping](#) (liitmisleping)^[1].

AJALUGU

Esiugu oli igal ühendusel oma täitevorgan: 1951. aastal loodud Euroopa Sõe- ja Teraseühendusel ülemamet ning Rooma lepinguga 1957. aastal loodud kahel ühendusel, nii EMÜ-I kui ka Euratomil kummalgi komisjon. Need organid liideti 8. aprillil 1965. aastal liitmislepinguga üheks Euroopa Komisjoniks ([1.1.2.](#)).

KOOSSEIS JA ÕIGUSLIK STAATUS

A. Liikmete arv

Pikka aega koosnes Euroopa Komisjon vähemalt ühest, kuid mitte rohkem kui kahest volinikust iga liikmesriigi kohta. Algselt nähti Lissaboni lepinguga ette, et alates 1. novembrist 2014 vastab komisjoni liikmete arv kahele kolmandikule liikmesriikide arvust. Samal ajal võeti kasutusele paindlikkuselement, mis võimaldab Euroopa Ülemkogul otsustada volinike arvu (ELi lepingu artikli 17 lõige 5). 2009. aastal otsustas Euroopa Ülemkogu, et komisjoni liikmete arv on ka edaspidi võrdne liikmesriikide arvuga.

B. Ametisse nimetamise meetod

Lissaboni lepingus on sätestatud, et võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi ja pärast asjakohaste konsultatsioonide pidamist (nagu on sätestatud

[1]EÜT P 152, 13.7.1967, lk 2.



lepingule lisatud deklaratsioonis nr 11 ELi lepingu artikli 17 lõigete 6 ja 7 kohta) esitab kvalifitseeritud häälteenamusega otsustav Euroopa Ülemkogu Euroopa Parlamendile oma kandidaadi komisjoni presidendi ametikohale. Selle kandidaadi valib Euroopa Parlament oma liikmete enamusega (ELi lepingu artikli 17 lõige 7).

Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“) kinnitab kvalifitseeritud häälteenamusega ja ühisel kokkuleppel valitud presidendiga nimekirja teistest isikutest, keda ta kavatses määrata komisjoni liikmeteks vastavalt iga liikmesriigi esitatud ettepanekutele.

Komisjoni president ning teised komisjoni liikmed, nende hulgas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kiidetakse Euroopa Parlamendis heaks ühtse nimekirjana ja nimetatakse seejärel ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Alates Maastrichti lepingust on voliniku ametiaja pikkus võrdne Euroopa Parlamendi ametiajaga, s.o viis aastat, ja voliniku saab ametisse nimetada ka järgmiseks ametiajaks.

C. Vastutus

1. Isiklik vastutus (ELi toimimise lepingu artikkel 245)

Komisjoni liikmed:

- peavad liidu üldistes huvides olema oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud; eelkõige ei tohi nad oma kohustuste täitmisel taotleda ega saada juhiseid ühelki valitsuselt ega muult organilt;
- ei tohi töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal.

Euroopa Kohus võib voliniku nõukogu või komisjoni enda taotlusel ametist tagandada, juhul kui ta nimetatud kohustusi rikub või on süüdi tõsisel üleasteumis (ELi toimimise lepingu artikkel 247).

2. Kollektiivne vastutus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 234 vastutab komisjon kollektiivselt Euroopa Parlamendi ees. Kui Euroopa Parlament võtab vastu umbusaldusavalduse komisjoni vastu, siis astuvad komisjoni liikmed täies koosseisus tagasi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja astub tagasi oma komisjonis täidetavatest ülesannetest.

STRUKTUUR JA TEGEVUS

Komisjoni tööd juhib poliitiliselt president, kes määrab kindlaks komisjoni sisemise korralduse. President jaotab komisjoni tegevusvaldkonnad volinike vahel. Nii vastutab iga volinik konkreetse poliitikavaldkonna eest ja tal on juhtimisvolitused asjaomaste haldusüksuste üle. Pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nimetab president komisjoni liikmete hulgast asepresidendid. Kõrge esindaja on automaatselt komisjoni asepresident. Komisjoni liige peab tagasi astuma, kui president seda pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nõuab.



Komisjonil on peasekretariaat, mis koosneb 31 peadirektoraadist, kes arendavad, haldavad ja rakendavad ELi poliitikat, õigust ja rahalisi vahendeid. Peale selle on olemas veel 22 eriosakonda (talitust ja ametit), kes tegelevad erakorraliste või horisontaalsete küsimustega. Nende hulka kuuluvad Euroopa Pettustevastane Amet, õigustalitus, ajalooarhiiv, väljaannete talitus, Euroopa Poliitilise Strateegia Keskus ja Ühendkuningriigiga ELi lepingu artikli 50 alusel peetavate läbirääkimiste töörühm. Lisaks on olemas kuus rakendusametit, näiteks Teadusuuringute Rakendusamet, kes täidavad neile komisjoni poolt delegeeritud ülesandeid, aga on juriidilised isikud. Kui paar erandit välja arvata, teeb komisjon otsused liikmete hääلteenamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 250).

Komisjon tuleb kokku igal nädalal, et arutada poliitiliselt tundlikke teemasid ja võtta vastu ettepanekuid, milles tuleb kokku leppida suulise menetluse teel, samal ajal kui vähemtundlikud küsimused võetakse vastu kirjaliku menetluse teel. Juhtimise või haldamisega seotud meetmeid saab võtta vastu volitamissüsteemi abil, s.t kolleegium annab ühele liikmele õiguse teha kolleegiumi nimel otsuseid (see on eriti oluline sellistes valdkondades nagu põllumajandustoetused või dumpinguvastased meetmed), või edasivolitamise teel, s.t otsused delegeeritakse administratiivtasandile, tavaliselt peadirektoritele.

VOLITUSED

A. Algatusõigus

Üldjuhul on komisjonil liidu seadusandlike aktide algatamise ainuõigus (ELi lepingu artikli 17 lõige 2). Komisjon koostab õigusakti ettepanekud vastuvõtmiseks mõlemale otsuseid tegevale institutsioonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

1. Täielik algatusõigus: õigus esitada ettepanekuid

a. Seadusandlik algatus

Õigus esitada ettepanekuid on algatusõiguse täielik vorm, sest see on alati ainuõigus ja on otsust vastuvõtvale organile selles mõttes piirav, et otsust ei saa vastu võtta, kui selleks ei ole esitatud ettepanekut, ning otsus peab põhinema ettepanekul sellisel kujul, nagu see esitati.

Komisjon koostab ning esitab nõukogule ja parlamendile seadusandlike ettepanekuid (määrused ja direktiivid), mida on vaja aluslepingute rakendamiseks ([1.2.3](#)).

b. Eelarve algatus

Komisjon koostab eelarveprojekti, mis esitatakse nõukogule ja parlamendile vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 314 ([1.2.5](#)).

c. Suhted kolmandate riikidega

Nõukogu volituse alusel vastutab komisjon vastavalt ELi toimimise lepingu artiklitele 207 ja 218 läbirääkimiste eest rahvusvaheliste lepingute üle, mis seejärel esitatakse sõlmimiseks nõukogule. Selliste läbirääkimiste hulka kuuluvad ka läbirääkimised Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga liitumiseks (ELi lepingu artikli 6 lõige 2). Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas vastutab lepingute üle peetavate läbirääkimiste eest liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.



Vastavalt ELi lepingu artiklile 50 ja ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 3 annab komisjon ka soovitusi ELi väljaastumise läbirääkimiste alustamise kohta.

2. Piiratud algatusõigus: õigus esitada soovitusi või arvamusi

a. Majandus- ja rahaliidu kontekstis ([2.6.2](#))

Komisjonil on roll majandus- ja rahaliidu juhtimisel. Komisjon esitab nõukogule:

- soovitusi liikmesriikidele esitatavate majanduspoliitika üldsuuniste eelnõude koostamise kohta ja hoiatusi, kui majanduspoliitika tõenäoliselt ei vasta üldsuunistele (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 4);
- hindamissetpanekuid, mille põhjal nõukogu saab otsustada, kas liikmesriigis eksisteerib ülemäärane eelarvepuudujääk (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6);
- soovitusi meetmeteks juhul, kui väljaspool euroala asuv liikmesriik satub maksebilansiga raskustesse, vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 143;
- soovitusi ühtse valuuta ja teiste valuutade vahelise vahetuskursi kohta ning üldsuunisteid vahetuskursipoliitika kohta vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 219;
- hinnanguid riiklike poliitikakavade kohta ja konkreetselt igale riigile suunatud soovitusi projekte Euroopa poolaasta raames.

b. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames

Selles valdkonnas anti paljud komisjoni volitused üle liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale ning Euroopa välisteenistusele. Kuid komisjon võib kõrget esindajat toetada, kui viimane esitab nõukogule ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud otsuse (ELi lepingu artikkel 30). Kõrge esindaja on ühtlasi komisjoni asepresident.

B. Volitused liidu õiguse rakendamise jälgimiseks

Aluslepingutes nõutakse, et komisjon tagaks aluslepingute ja nende rakendamiseks võetud otsuste (teisesed õigusaktid) nõuetekohase rakendamise. See on komisjoni roll aluslepingute täitmise järelevalvajana. Komisjon täidab seda rolli peamiselt liikmesriikide suhtes aluslepingutest tuleneva kohustuse täitmata jätmise menetlust kohaldades, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 258.

C. Rakendamisevolitused

1. Lepingutest tulenevad volitused

Komisjonile antud peamised volitused on järgmised: eelarve täitmine (ELi toimimise lepingu artikkel 317), loa andmine liikmesriikidele aluslepingutes sätestatud kaitsemeetmete võtmiseks, eriti üleminekuperioodidel (nt ELi toimimise lepingu artikkel 201), ja konkurentsieeskirjade jõustamine, eriti riigiabi jälgimine (ELi toimimise lepingu artikkel 108).

Mõne liikmesriigi võlakriisi leevendamiseks loodud rahandussektori päästepakettide puhul vastutab komisjon ELi eelarvest eraldatud ja eelarvega tagatud vahendite haldamise eest. Komisjon on volitatud muutama Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM)



juhatajate nõukogu hääletamiskorda ühehäälsusest erakorraliseks kvalifitseeritud häälteenamuseks (85%), kui komisjon otsustab (koos EKPga), et finantsabi andmiseks vajaliku otsuse vastu võtmata jätmise ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust (ESMi asutamislepingu artikli 4 lõige 4) ([2.6.8](#)).

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu delegeeritud volitused

ELi toimimise lepingu artiklis 291 on sätestatud, et komisjon kasutab talle antud volitusi Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastuvõetud seadusandlike aktide rakendamiseks.

Lissaboni lepinguga kehtestati uued „eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes“ (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3 ja määrus (EL) nr 182/2011). Nendega asendatakse varasemad komiteemenetluse mehhanismid kahe uue vahendiga, milleks on nõuandemenetlus ja kontrollimenetlus. Määruses sätestatakse ametlikult parlamendi ja nõukogu kontrolliõigus ja nähakse vastuolu korral ette edasikaebekord.

3. Delegeeritud õigusaktid

Lissaboni lepinguga toodi sisse ka uus õigusnormide kategooria, mis jääb seadusandlike aktide ja rakendusaktide vahele. Need muud kui seadusandlikud aktid (ELi toimimise lepingu artikkel 290) on üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti (nimetatakse ka alusaktiks) teatavaid mitteolemuslikke osi. Parlamendil on põhimõtteliselt samad järelevalveõigused kui nõukogul.

D. Regulaatiiv- ja nõuandevolitused

Aluslepingutega antakse komisjonile harva täielikud regulaatiivvolitused. Üks näide selle kohta on ELi toimimise lepingu artikkel 106, millega antakse komisjonile volitus tagada, et riigi osalusega äriühingud ja ettevõtjad, kes osutavad üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, järgiksid liidu eeskirju, ja vajaduse korral adresseerida liikmesriikidele asjakohaseid direktiive või otsuseid.

Aluslepingud annavad komisjonile õiguse koostada mitmel juhul soovitusi või esitada raporteid ja arvamusi. Samuti nähakse neis ette, et komisjoniga teatud otsuste puhul konsulteeritakse, näiteks uute liikmesriikide liitu vastuvõtmisel (ELi lepingu artikkel 49). Komisjoniga konsulteeritakse eelkõige ka teiste institutsioonide ja asutuste põhikirjade, näiteks Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse, Euroopa Ombudsmani põhikirja ja Euroopa Kohtu põhikirja muutmise küsimuses.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Komisjon on Euroopa Parlamendi peamine dialoogipartner seadusandlikes ja eelarveküsimustes. Parlamentaarsel kontrollil komisjoni tööprogrammi ja selle täideviimise üle on üha tähtsam osa ELi valitsemistava demokraatliku õiguspärasuse suurendamisel.

Giorgio Mussa
05/2019

