



RIIGIÜLESED OTSUSTAMISMENETLUSED

Euroopa Liidu liikmesriigid on liitu kuulumisest tulenevalt kokku leppinud, et annavad osa oma volitusi teatavates poliitikavaldkondades üle ELi institutsioonidele. ELi institutsioonid võtavad seega riigiüleselt vastu siduvaid otsuseid seadusandlikes ja täidesaatvates menetlustes, eelarvemenetlustes, ametisse nimetamise menetlustes ja nn põhiseaduslikes menetlustes.

AJALUGU ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) JA [1.1.5](#))

Rooma lepinguga anti ettepanekute tegemise ja läbirääkimiste pidamise volitused Euroopa Komisjonile, eelkõige õigusloome ja välismajandussuhete valdkonnas, ning otsuse tegemise volitused nõukogule, isikute ametisse nimetamise puhul aga liikmesriikide valitsuste esindajatele. Euroopa Parlamendile anti Rooma lepinguga nõuandev pädevus. Parlamendi roll on järk-järgult suurenenud – eelarve valdkonnas 1970. ja 1975. aasta reformidega, õigusloome valdkonnas ühtse Euroopa akti ja kõigi järgnevatel aluslepingutega, eriti Maastrichti lepinguga, millega võeti kasutusse parlamendi ja nõukogu kaasotsustamismenetlus ning suurendati ka parlamendi osa isikute ametisse nimetamisel. Ühtse Euroopa aktiga sai parlament õiguse anda nõusolek ühinemis- ja assotsieerimislepingute ratifitseerimiseks ning Maastrichti lepinguga laiendati seda volitust teatavatele muudele rahvusvahelistele lepingutele. Amsterdami leping oli suur samm edasi ühenduse demokratiseerimisel, sest lepinguga lihtsustati kaasotsustamismenetlust, laiendati seda uutele valdkondadele ja suurendati parlamendi rolli komisjoni ametisse nimetamisel. Nice'i lepinguga suurendati parlamendi volitusi veelgi. Ühelt poolt hakati kaasotsustamismenetlust (mille puhul parlamendil on samasugused volitused nagu nõukogul) kohaldama peaaegu kõikidele uutele valdkondadele, kus nõukogul oli õigus otsustada kvalifitseeritud häälteenamusega. Teiselt poolt sai parlament liikmesriikidega võrdsed õigused pöörduda Euroopa Kohtu poole. Lissaboni leping oli järgmine kvalitatiivne samm parlamendi ja nõukogu täieliku võrdsustamise suunas ELi õigusloomes ja finantsküsimumustes.

SEADUSANDLIKUD MENETLUSED[1]

A. Seadusandlik tavamenetlus (ELi toimimise lepingu artiklid 289 ja 294)

1. Kohaldamisala

Lissaboni lepinguga lisandus 40 õiguslikku alust, eelkõige õiguse, vabaduse ja turvalisuse ning põllumajanduse valdkonnas, millest tulenevalt Euroopa Parlament teeb nüüd seadusandlike aktide kohta otsuseid nõukoguga võrdselt.



Seega kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, mida varem nimetati kaasotsustamismenetluseks, kokku 85 õigusliku aluse suhtes. Seadusandlik tavamenetlus hõlmab kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist nõukogus (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 294). Kuid seda ei kohaldata mitmes olulises valdkonnas, kus nõukogus on otsuste tegemiseks nõutav ühehäälsus, näiteks fiskaalpoliitikas seoses otsese maksustamisega või perekonnaõiguse piiriülestes aspektides.

2. Menetlus

Seadusandlikus tavamenetluses järgitakse samasuguseid protseduure nagu varasemas kaasotsustamismenetluses. Kuid vastavat sõnastust ELi toimimise lepingus on märgatavalt muudetud, eelkõige selleks, et rõhutada nõukogu ja parlamendi võrdset rolli menetluses.

a. Komisjoni ettepanek

b. Parlamendi esimene lugemine

Parlament võtab oma seisukoha vastu lihthäälteenamusega.

c. Nõukogu esimene lugemine

Nõukogu võtab oma seisukoha vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Sotsiaalkindlustus ning politseikoostöö ja õiguslane koostöö kriminaalasjades on need valdkonnad, kus ettepaneku saab ühe liikmesriigi taotlusel esitada Euroopa Ülemkogule (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 48 ja 82), millega seadusandlik tavamenetlus peatatakse, kuni Euroopa Ülemkogu annab asja uuesti nõukogule lahendada (hiljemalt nelja kuu möödudes). Artikli 82 kohastel juhtudel võivad vähemalt üheksa liikmesriiki teha otsuse jätkata asja arutamist tõhustatud koostöö alusel (Euroopa Liidu lepingu artikkel 20 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 326–334).

Kui nõukogu kiidab parlamendi seisukoha heaks, võetakse õigusakt vastu parlamendi seisukohale vastavas sõnastuses.

d. Parlamendi teine lugemine

Parlament saab nõukogu seisukoha ja peab kolme kuu jooksul otsuse langetama. Parlament:

- kiidab nõukogu muudetud seisukoha heaks või ei tee otsust; mõlemal juhul loetakse õigusakt nõukogu muudetud kujul vastuvõetuks;
- lükkab oma liikmete absoluutse enamusega nõukogu seisukoha tagasi; õigusakti vastu ei võeta ja menetlus lõpetatakse;
- võtab oma liikmete absoluutse enamusega vastu nõukogu seisukoha muudatused, mis edastatakse siis komisjonile ja nõukogule, kes esitavad nende kohta oma arvamuse.

e. Nõukogu teine lugemine

- Kui nõukogu kiidab kõik parlamendi muudatused kolme kuu jooksul pärast nende kättesaamist kvalifitseeritud häälteenamusega heaks (muudatuste puhul, mille



kohta komisjon on esitanud eitava arvamuse, teeb nõukogu otsuse ühehäälselt), on õigusakt vastu võetud;

- vastasel juhul kutsutakse kuue nädala jooksul kokku lepituskomitee.

f. Lepitamine

- Lepituskomitee koosneb võrdsest arvust nõukogu ja parlamendi esindajatest, keda abistab Euroopa Komisjon. Lepituskomitee uurib parlamendi ja nõukogu seisukohti ning tal on kuus nädalat aega, et leppida kokku ühine tekst, millel oleks nõukogu esindajate kvalifitseeritud häälteenamusega toetus ja parlamendi esindajate enamuse toetus.
- Menetlus peatub ja õigusakti ei võeta vastu, kui lepituskomitee ei saavuta ühise teksti kohta tähtjaks kokkulepet.
- Kui lepituskomitee kiidab ühise teksti heaks, saadetakse see nõukogusse ja parlamenti heakskiitmiseks.

g. Menetluse lõpetamine (kolmas lugemine)

- Nõukogul ja parlamendil on kuus nädalat aega ühine tekst heaks kiita. Nõukogu teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega ja parlament antud häälte enamusega.
- Kui nõukogu ja parlament ühise teksti heaks kiidavad, loetakse õigusakt vastuvõetuks.
- Kui üks kahest institutsioonist ei ole ühist teksti tähtjaks heaks kiitnud, siis menetlus peatatakse ja õigusakti vastu ei võeta.

Viimastel aastatel on üha rohkem olnud kokkuleppeid esimesel lugemisel, mis põhinevad nõukogu ja parlamendi mitteametlikel läbirääkimistel.

Mõned üleminekuklauslid lubavad Euroopa Ülemkogul laiendada seadusandliku tavamenetluse laiendamist valdkondadele, mille suhtes seda muidu ei kohaldata (näiteks sotsiaalpoliitika – Euroopa Liidu toimimise artikli 153 lõige 2).

B. Konsulteerimine

Enne otsustamist peab nõukogu võtma teadmiseks parlamendi ning vajaduse korral ka Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komitee arvamuse. Selline konsulteerimine on kohustuslik, sest vastasel korral on õigusakt õigusvastane ja Euroopa Kohus võib selle tühistada (vt otsuseid kohtuasjades 138/79 ja 139/79). Kui nõukogu kavatseb ettepanekut oluliselt muuta, peab ta parlamendiga uuesti konsulteerima (otsus kohtuasjas 65/90).

C. Nõusolek

1. Kohaldamisala

Lissaboni lepingu jõustumisest tulenevalt kohaldatakse nõusolekumenetlust eelkõige horisontaalse paindlikkuse klausli suhtes, nagu on sätestatud Euroopa Liidu toimimise artiklis 352 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 308). Muud näited on võitlus diskrimineerimisega (ELi toimimise lepingu artikli 19 lõige 1) ning liidu liikmesus (ELi lepingu artikkel 49). Lisaks on parlamendi nõusolek nõutav assotsieerimislepingute



puhul (ELi toimimise lepingu artikkel 217), liidu ühinemisel Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (ELi lepingu artikli 6 lõige 2), lepingute korral, millega luuakse teatud institutsioonilisi raamistikke, eelarvele olulist mõju avaldavate lepingute puhul ning lepingute korral, mis hõlmavad valdkondi, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 6).

2. Menetlus

Parlament kaalub nõukogu edastatud õigusakti eelnõu ning otsustab, kas kiita see hääletusel absoluutse häälteenamusega heaks (parlamendil ei ole õigust seda muuta). Alusleping ei anna parlamendile menetluse varasemates etappides mingit ametlikku rolli komisjoni ettepaneku arutamiseks, kuid institutsioonidevaheliste kokkulepetega on saanud tavaks kaasata parlament mitteametlikult (vt Euroopa Parlamendi kodukord).

EELARVEMENETLUS (VT [1.2.5](#))

AMETISSE NIMETAMISE MENETLUSED

- A. Parlament valib komisjoni presidendi (ELi lepingu artikli 14 lõige 1) ([1.3.8](#)).
- B. Euroopa Ülemkogu määrab kvalifitseeritud häälteenamusega ametisse liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (ELi lepingu artikli 18 lõige 1).
- C. Nõukogu, otsustades kvalifitseeritud häälteenamusega, nimetab:
 - ühisel kokkuleppel valitud presidendiga teiste isikute nimekirja, keda ta paneb ette määrata komisjoni liikmeteks (ELi lepingu artikli 17 lõige 7);
- D. Nõukogu võtab vastu järgmiste institutsioonide liikmete nimekirjad:
 - kontrollikoja liikmete nimekirja (ELi toimimise lepingu artikkel 286) pärast konsulteerimist parlamendiga ja liikmesriikide esitatud ettepanekute põhjal;
 - Regioonide Komitee ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikmete ja asendusliikmete nimekirja, mis on koostatud kõigi liikmesriikide ettepanekute põhjal (ELi toimimise lepingu artiklid 301, 302 ja 305).
- E. Euroopa Parlament valib Euroopa ombudsmani (ELi toimimise lepingu artikkel 228).

RAHVUSVAHELISTE LEPINGUTE SÕLMIMINE

Euroopa Liit, saanud juriidilise isiku staatuse, võib nüüd sõlmida rahvusvahelisi lepinguid (ELi toimimise lepingu artikkel 218). Lissaboni lepinguga on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek kõigi lepingute puhul, mis sõlmitakse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas, samuti kõigis neis valdkondades, mille suhtes kohaldatakse ELis seadusandlikku tavamenetlust. Nõukogu teeb otsused lepingute kohta kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud assotsieerimis- ja ühinemislepingud, lepingud, mis võivad piirata liidu kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, ning lepingud valdkondades, mille puhul liidu õigusakti vastuvõtmisel on nõutav ühehäälsus.

- Töö käik: komisjon või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja annab soovitusi nõukogule, nõukogu määrab kindlaks läbirääkimisvolitused ja nimetab liidu läbirääkija (komisjonist või kõrge esindaja), kes juhib läbirääkimisi; Euroopa



Parlamenti tuleb menetluse igast etapist viivitamata ja täielikult teavitada (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 10).

- Otsus: selle võtab kvalifitseeritud häälteenamusega vastu nõukogu, välja arvatud eelmainitud valdkondades.
- Parlamendi roll: nõusoleku andmine enamiku lepingute sõlmimiseks (vt eespool), parlamendiga konsulteeritakse lepingute puhul, mis on eranditult seotud välis- ja julgeolekupoliitikaga.

NN PÕHISEADUSLIKUD MENETLUSED

A. Omavahendite süsteem (ELi toimimise lepingu artikkel 311)

- Ettepanek: komisjon.
- Parlamendi roll: konsulteerimine.
- Otsus: nõukogu otsustab ühehäälselt, tingimusel et liikmesriigid on otsuse kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.

B. Sätted Euroopa Parlamendi otsesteks ja üldisteks valimisteks (ELi toimimise lepingu artikkel 223)

- Ettepanek: parlament.
- Otsus: nõukogu teeb ühehääelse otsuse pärast seda, kui on saanud nõusoleku parlamendilt ja liikmesriigid on ettepaneku heaks kiitnud kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega.

C. Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse (ELi toimimise lepingu artikli 223 lõige 2) ja ombudsmani põhikirja (ELi toimimise lepingu artikli 228 lõige 4) vastuvõtmine

- Ettepanek: parlament.
- Komisjoni roll: aramus.
- Nõukogu roll: nõusolek (kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud parlamendi praeguste või endiste liikmete maksustamist puudutavad eeskirjad ja tingimused, mille puhul on nõutav ühehääline otsus).
- Otsus: parlament.

D. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja protokollide muutmine (ELi toimimise lepingu artikkel 281)

- Ettepanek: Euroopa Liidu Kohus (konsulteerimine komisjoniga) või komisjon (konsulteerimine Euroopa Liidu Kohtuga).
- Otsus: nõukogu ja parlament teevad otsuse seadusandliku tavamenetluse kohaselt.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

2000. aastal toimunud valitsustevahelisel konverentsil tegi parlament mitu ettepanekut, et laiendada valdkondi, kus kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust (endine kaasotsustamismenetlus). Parlament väljendas samuti korduvalt arvamust, et kui



toimub üleminek ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele, tuleks automaatselt kohaldada kaasotsustamist. Nice'i lepingus leidis see seisukoht kinnitust, kuid kvalifitseeritud häälteenamus ei langenud täielikult kokku kaasotsustamisega. Sellest tulenevalt oli menetluste lihtsustamise küsimus Euroopa Tulevikukonvendi üks põhiteemasid. Tehti ettepanek kaotada koostöö- ja nõuandemenetlus, lihtsustada kaasotsustamismenetlust ja laiendada seda seadusandlusele tervikuna ning piirata nõusolekumenetlust rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimisega. Paljud neist muudatustest rakendati Lissaboni lepinguga ([1.1.5](#)).

Ametitesse nimetamise osas ei suudetud Lissaboni lepinguga vähendada eri menetluste suurt arvu, kuigi teatava lihtsustamiseni jõuti. Endiselt kohaldatakse mõnel juhul ühehäälsust, mis suure tõenäosusega võib esile kutsuda poliitilisi vaidlusi ja vähendab parlamendi mõju. Pärast Nice'i lepingu jõustumist sai teoks üleminek ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele komisjoni presidendi ametisse nimetamisel. Lissaboni lepinguga nähakse lisaks ette komisjoni presidendi valimine parlamendis. Ametisseastuva presidendi nimetamisel tuleb arvesse võtta Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi ning pidada asjakohaseid konsultatsioone parlamendiga. Sellega rõhutatakse komisjoni poliitilist legitiimsust ja vastutust. Esimest korda rakendati neid sätteid pärast 2014. aastal toimunud Euroopa Parlamendi valimisi. Euroopa Ülemkogu nõustus nimetama Jean-Claude Junckeri Euroopa Komisjoni presidendiks, kuna Euroopa Rahvapartei oli valimiste tulemusena Euroopa Parlamendi suurim fraktsioon.

[Martina Schonard](#)

05/2019

