EUROOPA PARLAMENT 2009–2014

Põhiseaduskomisjon

2011/2298(REG)

8.3.2012

RAPORTI PROJEKT

Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 70 (Institutsioonidevahelised läbirääkimised seadusandlikus menetluses) muutmine
(2011/2298(REG))

Põhiseaduskomisjon

Raportöör: Enrique Guerrero Salom

PR_REG

SISUKORD

lehekülg

ETTEPANEK VÕTTA VASTU EUROOPA PARLAMENDI OTSUS 3

SELETUSKIRI..... 9

ETTEPANEK VÕTTA VASTU EUROOPA PARLAMENDI OTSUS

Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 70 (Institutsioonidevahelised läbirääkimised seadusandlikus menetluses) muutmise kohta
(2011/2298(REG))

Euroopa Parlament,

– võttes arvesse presidendi 18. aprilli 2011. aasta kirja,

– võttes arvesse kodukorra artikleid 211 ja 212,

– võttes arvesse põhiseaduskomisjoni raportit (A7-0000/2012),

1. otsustab teha kodukorras järgmised muudatused;

2. tuletab meelde, et nimetatud muudatused jõustuvad järgmise osaistungjärgu esimesel päeval;

3. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev otsus teavitamise eesmärgil nõukogule ja komisjonile.

Muudatusettepanek 1

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – pealkiri

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
Institutsioonidevahelised läbirääkimised seadusandlikus ***menetluses***	Institutsioonidevahelised läbirääkimised seadusandlikus ***tavamenetluses***

Or. en

Muudatusettepanek 2

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 1

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
1. Teiste institutsioonidega peetavatel läbirääkimistel, mille eesmärk on saavutada seadusandliku ***menetluse*** käigus kokkulepe, järgitakse seadusandliku	1. Teiste institutsioonidega peetavatel läbirääkimistel, mille eesmärk on saavutada seadusandliku ***tavamenetluse*** käigus kokkulepe, järgitakse seadusandliku

tavamenetluse dokumentide üle peetavate läbirääkimiste eeskirja.	tavamenetluse dokumentide üle peetavate läbirääkimiste eeskirja.

Or. en

Selgitus

Läbirääkimisi peetakse kodukorra siduvate sätete järgi, mis on esitatud muudetud artiklis 70, ja võttes arvesse eeskirja mittesiduvaid sätteid. Eeskirja kohaldatakse ainult seadusandliku tavamenetluse suhtes ja seda tuleks artikli tekstis selgelt väljendada.

Muudatusettepanek 3

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 2

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
2. ***Enne läbirääkimiste alustamist peaks*** vastutav komisjon ***põhimõtteliselt tegema*** oma liikmete häälteenamusega otsuse ***ning võtma vastu mandaadi, suunised*** või ***prioriteedid***.	2. ***Kui*** vastutav komisjon ***peab asjakohaseks alustada läbirääkimisi enne esimese lugemise raporti vastuvõtmist, võtab ta*** oma liikmete häälteenamusega ***ja iga seadusandliku menetluse juhtumi puhul eraldi vastu*** otsuse ***läbirääkimiste alustamise kohta. Otsus sisaldab volitusi ja selles määratakse kindlaks läbirääkimisrühma representatiivne koosseis.*** ***Volitused koosnevad üldjuhul muudatusettepanekutest*** või ***– kui parlamendikomisjon esitab asjakohased põhjendused – selgelt määratletud eesmärkidest, prioriteetidest või suunistest.***

Or. en

Selgitus

Otsus tehakse poliitiliselt põhjendatud juhtudel eeskirjas sätestatud kriteeriumide alusel. Kui soovitakse tagada paindlikkus, ei oleks mõistlik volituste vormi liigselt piirata; seetõttu võib see olla eri vormis, näiteks muudatusettepanekute või selgelt määratletud eesmärkide, prioriteetide või suunistena. Läbirääkimisrühma koosseis peaks olema poliitiliselt tasakaalus.

Muudatusettepanek 4

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 2 a (uus)

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
	2 a. Lõikes 2 osutatud otsus alustada läbirääkimisi esimesel lugemisel tõlgitakse, edastatakse presidendile ja jagatakse kõikidele parlamendiliikmetele.
	President teeb selle teatavaks vastutava komisjoni otsuse vastuvõtmisele järgneva osaistungjärgu avamisel ja otsus loetakse heakskiidetuks alates selle teatavaks tegemisest, kui lõikest 2 b ei tulene teisiti.

Or. en

Selgitus

Otsus tõlgitakse ja jagatakse välja seadusandliku menetluse läbipaistvuse huvides. Läbipaistvuse huvides tehakse see teatavaks ka täiskogul. Teatavakstegemine tooks üldjuhul kaasa täiskogu heakskiidu. Nii alustaks EP läbirääkimisrühm läbirääkimisi ametlikult täiskogul heakskiidetud volituste alusel ning see heakskiit ei oleks vaevaline ega aeganõudev.

Muudatusettepanek 5

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 2 b (uus)

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
	2 b. Fraktsioon või 40 parlamendiliiget võivad paluda või esimeeste konverents võib otsustada lisada selle osaistungjärgu päevakorda, millel otsus teatavaks tehakse, hääletuse küsimuses, kas tuleks alustada läbirääkimisi parlamendikomisjoni otsuses sisalduvate volituste alusel.

Or. en

Selgitus

Et tagada paindlikkus ja tugevdada täiskogu rolli, tuleks võtta kasutusele heakskiitmise kiirmenetlus.

Muudatusettepanek 6

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 2 c (uus)

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
	2 c. Esimeeste konverents või kaks fraktsiooni, kes esindavad kolmandikku parlamendi koosseisust, võivad taotleda läbirääkimiste alustamise otsuse arutelu ja hääletuse lisamist selle osaistungjärgu päevakorda, mis järgneb lõikes 2 a osutatud teatavakstegemisele. Volituste kohta on lubatud esitada muudatusettepanekuid artiklites 156 ja 157 sätestatud tingimustel.

Or. en

Selgitus

Erandlike ja poliitiliselt tähtsate juhtude jaoks tuleks võtta kasutusele võimalus kontrollida menetlust põhjalikumalt ja esitada täiskogul volituste kohta muudatusettepanekuid.

Muudatusettepanek 7

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 2 d (uus)

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
	2 d. Seadusandliku tavamenetluse jooksul juhib läbirääkimisrühma vastutava komisjoni esimees või mõni muu tema poolt määratud rühmaliige. Läbirääkimisrühma kuuluvad raportöör ning vastavalt vajadusele koordinaatorid või variraportöörid.
	Läbirääkimisrühm annab vastutavale komisjonile korrapäraselt aru läbirääkimiste edenemisest ja tulemustest.

Pärast iga kohtumist nõukogu ja komisjoniga (kolmepoolne kohtumine) tehakse parlamendikomisjonile kättesaadavaks kõik sellel kohtumisel läbi vaadatud eelnõud. Parlamendikomisjoni teavitatakse järgmisel koosolekul läbirääkimiste seisust.

Kui parlamendikomisjoni koosolekut ei ole võimalik õigeaegselt kokku kutsuda, annab läbirääkimisrühm aru parlamendikomisjoni esimehele, variraportööridele ja koordinaatoritele.

Vastutav komisjon võib volitusi ajakohastada, võttes arvesse läbirääkimiste edenemist.

Or. en

Selgitus

Volitused peab heaks kiitma parlamendikomisjoni enamus; üldjuhul peaks rühma juht olema inimene, kes esindab kogu parlamendikomisjoni. Läbipaistvuse tagamiseks peaks läbirääkimisrühm parlamendikomisjoni teavitama. Kättesaadavad eelnõud tuleks alati välja jagada. Üldiselt peaks läbirääkimisrühm aru andma parlamendikomisjoni täiskoosseisule. Kui sellist aruandmist ei peeta ajaliste piirangute tõttu võimalikuks, tuleks läbirääkimiste edenemisest ja tulemustest teavitada vähemalt variraportööre, esimeest ja koordinaatoreid.

Muudatusettepanek 8

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 3

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
3. Kui läbirääkimiste tulemusel saavutatakse kompromiss nõukoguga ***pärast raporti vastuvõtmist parlamendikomisjonis, konsulteeritakse parlamendikomisjoniga igal juhul uuesti enne hääletust täiskogul***.	3. Kui läbirääkimiste tulemusel saavutatakse kompromiss nõukoguga***, teavitatakse sellest viivitamata vastutava komisjoni koordinaatoreid ja vastutav komisjon vaatab seadusandliku akti kooskõlastatud eelnõu läbi***. ***Kui vastutav komisjon kiidab seadusandliku akti kooskõlastatud eelnõu heaks, esitab ta selle parlamendile arutamiseks raportina, kompromissmuudatusettepanekutena või***

konsolideeritud teksti sisaldava muudatusettepanekuna.

Or. en

Selgitus

Parlamendikomisjon arutab igal juhul saavutatud kokkulepet. Ametliku otsuse teeb parlamendikomisjoni täiskoosseis. Täiskogule esitatav eelnõu peaks väljakujunenud tava kohaselt olema raporti, kompromissmuudatusettepanekute või konsolideeritud teksti vormis.

Muudatusettepanek 9

Euroopa Parlamendi kodukord
Artikkel 70 – lõige 3 a (uus)

Kehtiv tekst	*Muudatusettepanek*
	3 a. Kui seadusandliku akti eelnõu käsitletakse artikli 50 kohases menetluses kaasatud komisjonide osalusel või artikli 51 kohases komisjonide ühiste koosolekutega menetluses, kohaldatakse neid artikleid ka läbirääkimiste alustamise otsuse ja läbirääkimiste pidamise suhtes. Kui asjaomased parlamendikomisjonid ei jõua kokkuleppele, määrab selliste läbirääkimiste alustamise ja pidamise viisi komisjonide esimeeste konverentsi esimees nendes artiklites sätestatud põhimõtete kohaselt.

Or. en

Selgitus

Kui seadusandliku akti eelnõu käsitletakse menetluses kaasatud komisjonide osalusel (artikkel 50) või komisjonide ühiste koosolekutega menetluses (artikkel 51), on asjakohane kohaldada samu artikleid ka seadusandlike läbirääkimiste alustamise ja pidamise suhtes. Kuna kõik komisjonide erimeelsused nende artiklite kohaldamise küsimuses tuleb kiiresti lahendada, tuleks komisjonide esimeeste konverentsi esimehele anda volitused otsustada, millist menetlust nendel juhtudel kasutada.

SELETUSKIRI

Komisjonide esimeeste konverents pidas 19. oktoobri 2010. aasta koosolekul ulatusliku arvamuste vahetuse läbirääkimiste üle seadusandliku tavamenetluse raames. Fraktsioonide peasekretärid esitasid märkusi ja analüüse, pidades silmas esimeeste konverentsil toimuvat arutelu. Esimeeste konverents käsitles seda küsimust 10. märtsi 2011. aasta koosolekul. President Buzek teavitas 18. aprilli kirjas esimees Casinit kõnealuse koosoleku tulemustest ja edastas konverentsi otsuse, mille kohaselt palutakse põhiseaduskomisjonil vaadata läbi kodukorra artikkel 70, et muuta menetlused tõhusamaks, läbipaistvamaks ja kaasavamaks, lisades kodukorra siduvasse osasse *seadusandliku tavamenetluse dokumentide üle peetavate läbirääkimiste eeskirja*[1] põhipunkte ja eelkõige osasid, mis käsitlevad järgmist:

- parlamendikomisjoni otsus alustada läbirääkimisi;
- otsus läbirääkimisrühma koosseisu ja volituste kohta;
- korrapärane aruandmine asjaomasele parlamendikomisjonile läbirääkimiste edenemise ja tulemuste, sealhulgas saavutatud kokkulepete kohta;
- parlamendikomisjoniga uuesti konsulteerimine kokkulepitud teksti osas enne hääletust täiskogul.

Hr Lehne saatis seoses komisjoniga uuesti konsulteerimisega soovitused[2] eeskirja kohaldamise parimate tavade kohta esimees Casinile. Arvesse tuleks võtta ka institutsioonidevahelist konteksti, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni kaasotsustamismenetluse praktilist korda käsitlevat ühist deklaratsiooni[3].

Raportöör esitas parlamendikomisjonile eelmise aasta sügisel töödokumendi ja raporti projekti. Nende dokumentide arutelu arvestades toimus mitu konsultatsiooni komisjonide esimeeste konverentsiga, variraportööridega ja fraktsioonides. Need uurivad kontaktid aitasid viimistleda töödokumendis ja raporti projektis kajastuvat lähenemisviisi ning nende tulemusel sündis käesolev läbivaadatud projekt.

Seadusandlikke menetlusi käsitlevate institutsioonidevaheliste läbirääkimiste ja kokkulepete küsimus on avatuse ja demokraatliku vastutuse põhimõtete kaudu seotud Euroopa tasandi esindusdemokraatiaga[4]. Alates parlamentaarse demokraatia algusest on arutelude ja hääletamiste avalik olemus olnud seotud demokraatliku kontrolliga: kui valijad ei saa teada, mida nende valitud esindajad on öelnud ja kuidas nad on hääletanud, ei saa nad neid järgmiste valimiste ajal millegi eest vastutavaks pidada. Sellega seoses oleks seadusandlikke menetlusi käsitlevate läbirääkimiste puhul avatust ja seega ka vastutust sisaldavate siduvate eeskirjade kasutuselevõtt sammuks Euroopa tasandi esindusdemokraatia tugevdamise suunas.

---

[1] Kodukorra XXI lisa (2011. aasta juuli väljaanne).
[2] Vt 14. oktoobri 2011. aasta töödokumendi lisa (PE.472.201v01.00).
[3] ELT C 145, 30.6.2007, lk 5.
[4] Vt ELi lepingu artiklit 10: „*Liit toimib esindusdemokraatia alusel. [..] Otsused tehakse nii avalikult ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik*" ning ELi toimimise lepingu artikli 15 lõiget 1: „*Hea valitsemistava edendamiseks ja kodanikuühiskonna osalemise tagamiseks teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult*".

Teisalt tuleks reformis arvestada tõhususnõudega ning eelkõige asjaoluga, et esimese lugemise kokkulepete sõlmimine on lihtsam ja kiirem kui kolme lugemise läbimine. Uute vaevaliste menetluste loomine kahjustaks nimetatud eelist. Seetõttu tuleks kõnealuste nõuete vahel leida tasakaal kehtivate sätete (esitatud eeskirjas ja parimates tavades) ülevõtmise ajal kodukorra siduvasse osasse. Raportöör esitab seetõttu muudatusettepanekud, mis ühest küljest kajastavad kõnealuses valdkonnas olemasolevat, kuigi mitte siduvat *acqui*'d ja mille eesmärk teisest küljest on arvesse võtta nii läbipaistvuse kui ka tõhususe nõudeid.

Kodukorra artikli 70 muutmine peaks kõigepealt selgemaks tegema eeskirja õigusliku seisundi. Kui kõikides seadusandlikes läbirääkimistes tuleb järgida siduvaid sätteid, siis mittesiduv eeskiri annab juhiseid ja suuniseid. Läbirääkimiste pidamisel tuleb arvesse võtta eeskirja, kuid ainult sel määral, kui eeskiri ei ole antud olukorras vastuolus siduvate kodukorra artiklitega, või kui see on vajalik poliitiliste kaalutluste või ajapiirangute tõttu.

Otsused alustada seadusandlikke läbirääkimisi enne esimese lugemise raporti vastuvõtmist tuleks teha iga seadusandliku menetluse juhtumi puhul eraldi ja võttes arvesse iga seadusandliku ettepaneku eripära eeskirjas sätestatud kriteeriumide alusel. See tähendab, et otsus peab olema poliitiliselt põhjendatud näiteks järgmiste asjaolude osas:

- poliitilised prioriteedid,
- ettepaneku selge või tehniline olemus,
- kiireloomuline olukord ja/või
- eesistuja suhtumine kõnealusesse seadusandlikusse ettepanekusse.

Otsus peaks sisaldama läbirääkimisvolitusi. Volituste vormi liiga range määratlemine kodukorras vähendaks läbipaistvust ja tõhusust.
Teisest küljest tuleks kodukorras näha ette volituste võimalikud vormid. Seetõttu tuleb selgelt väljendada, et volitused võivad koosneda muudatusettepanekutest või selgelt määratletud eesmärkidest, prioriteetidest või suunistest. Otsuses tuleks ette näha ka läbirääkimisrühma poliitiliselt tasakaalus koosseis. Kuna volitused peab kinnitama parlamendikomisjon, peaks läbirääkimisrühma juhtima isik, kes erapooletult esindab kogu komisjoni, mitte aga isik, keda võiks pidada teatava fraktsiooni esindajaks. Sellel põhjusel peaks rühma juhtima esimees, kes võib selle ülesande delegeerida mõnele teisele rühma liikmele (raportöör kaasa arvatud). Loomulikult peaks raportöör alati olema läbirääkimisrühma liige.

Tõhusus ja paindlikkus peaksid siiski käima käsikäes läbipaistvusega, kui komisjon kaalub ametliku otsuse tegemist seadusandlike läbirääkimiste alustamise kohta. Seetõttu tuleks need otsused tõlkida, kõikidele parlamendiliikmetele välja jagada, presidendile edastada ja parlamendikomisjonis vastuvõtmise järgsel osaistungjärgul teatavaks teha. Läbipaistvus tuleks samuti tagada sättega, mille kohaselt läbirääkimisrühm peaks vastutavale komisjonile läbirääkimiste edenemisest ja tulemustest korrapäraselt aru andma. Iga kolmepoolse kohtumise järel tuleks kättesaadavad eelnõud alati välja jagada. Üldiselt peaks läbirääkimisrühm aru andma parlamendikomisjoni täiskoosseisule. Kui sellist aruandmist ei peeta ajaliste piirangute tõttu võimalikuks, sest parlamendikomisjoni täiskoosseisu ei ole võimalik kokku kutsuda, tuleks läbirääkimiste edenemisest ja tulemustest teavitada vähemalt variraportööre, esimeest ja koordinaatoreid.

Parlamendi täiskogu võimalikku rolli volituste ja läbirääkimiste alustamise otsuse

heakskiitmisel arutati komisjonis raportööri töödokumendis ja raporti projektis esitatud alternatiivsete võimaluste alusel. See on väga keeruline küsimus. Võib väita, et parlamendikomisjoni läbirääkimisvolituste heakskiitmine täiskogu istungil annaks parlamendi seisukohale suurema kaalu ning tagaks teoreetiliselt kõikide liikmete varase kaasamise otsustesse, mis puudutavad seadusandlikke dokumente. Seega võiks üldreegli puhul, mille raames esitatakse kõik läbirääkimisvolitusi hõlmavate otsuste projektid aruteluks ja heakskiidu saamiseks täiskogule, esmapilgul olla põhjenduseks parem demokraatlik legitiimsus. Kuid sellel on ka olulised miinused. Täielik ja automaatne kaasatus võib muuta menetluse liiga raskeks ja seega töötada vastu esimese lugemise kokkulepetele omasele tõhususele ja suhtelisele kiirusele. Pealegi võiksid olulised dokumendid jääda kümnete teiste seas märkamatuks, kui sellest saaks tava. Samuti tuleb meeles pidada tõsiasja, et kõnealune lahendus suurendaks Euroopa Parlamendi tõlkeüksuste töökoormust. Seepärast tuleks leida lahendus, mis vastab järgmistele kriteeriumidele:

- tagab demokraatliku legitiimsuse,
- on paindlik ja pragmaatiline, aga ka
- liigitatud vastavalt seadusandlike dokumentide poliitilisele tähtsusele.

Neid kaalutlusi arvestades teeb raportöör ettepaneku kasutada järgmisi menetlusi:

Muudatusettepanek 4: kõigepealt tuleks võtta kasutusele menetlus, mis tagab *kõigi* esimesel lugemisel läbirääkimiste alustamise otsuste läbipaistvuse ja ametliku demokraatliku legitiimsuse, olemata aeganõudev ja vaevaline. Menetlus peaks põhinema terve mõistuse eeldusel, et vaikimine on nõusoleku märk. (Selline eeldus on juba olemas artiklis 211).

Muudatusettepanek 5: teiseks tuleks luua kiir- või nn hädapidurimenetlus, mis võiks tuua kaasa lihtsa poolt-vastu-hääletuse läbirääkimiste alustamise küsimuses.

Muudatusettepanek 6: kolmandaks tuleks ka tagada, et *erandlikel ja poliitiliselt tähtsatel* juhtudel saab täiskogu korraldada läbirääkimisvolituste üle täieliku arutelu, volitusi muuta ja hääletusele panna. Sellise menetluse alustamiseks oleks vaja jõulist sekkumist: esimeeste konverents või vähemalt kaks fraktsiooni, kes esindavad kolmandikku parlamendi koosseisust.

Kui läbirääkimiste tulemusel saavutatakse kompromiss nõukoguga, teavitatakse sellest viivitamata vastutava komisjoni koordinaatoreid, et fraktsioonid oleksid kokkuleppest teadlikud ja komisjon võiks arutelus keskenduda saavutatud kokkuleppele. Seejärel peaks kooskõlastatud eelnõu arutama vastutav komisjon. Kooskõlastatud eelnõu peaks heaks kiitma vastutava komisjoni täiskoosseis ja seejärel peaks komisjon esitama selle parlamendile arutamiseks. Asjakohane on täpsemalt määratleda sellise meetme vorm, sest pärast parlamendi heakskiitu saab kooskõlastatud eelnõust seadusandlik akt. Seetõttu peaks see väljakujunenud tava kohaselt olema raporti, ettepanekule esitatud kompromissmuudatusettepanekute või konsolideeritud teksti vormis, mis koosneb ettepanekust ja kooskõlastatud muudatusettepanekutest.

Ja lõpuks – kui seadusandliku akti eelnõu käsitletakse menetluses kaasatud komisjonide osalusel (artikkel 50) või komisjonide ühiste koosolekutega menetluses (artikkel 51), on asjakohane kohaldada samu artikleid ka läbirääkimiste alustamise ja pidamise suhtes. Kuna

kõik komisjonide erimeelsused nende artiklite kohaldamise küsimuses tuleb kiiresti lahendada, tuleks komisjonide esimeeste konverentsi esimehele anda volitused otsustada, millist menetlust nendel juhtudel kasutada.