



Õiguskomisjon

2020/2132(INI)

22.3.2021

ARVAMUS

Esitaja: õiguskomisjon

Saaja: põhiseaduskomisjon

parlamendi algatusõiguse kohta
(2020/2132(INI))

Arvamuse koostaja (*): Pascal Durand

(*) Kaasatud komisjon – kodukorra artikkel 57

PA_NonLeg

ETTEPANEKUD

Õiguskomisjon palub vastutaval põhiseaduskomisjonil lisada oma resolutsiooni ettepanekusse järgmised ettepanekud:

- A. arvestades, et „[k]omisjon edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi“; arvestades, et liidu seadusandlikke akte võib vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku põhjal, kui aluslepingud ei näe ette teisiti, nagu on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 17;
- B. arvestades, et aluslepingutega antakse parlamendile otsene algatusõigus vaid väga vähestel juhtudel, nimelt seoses parlamendi koosseisu, parlamendiliikmete valimise ja nende põhimäärusega, Euroopa Ombudsmani põhikirjaga ning selleks, et algatada õigusriigi tugevdamise menetlusi, moodustada ajutisi uurimiskomisjone ja algatada aluslepingute muutmist; arvestades, et vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 225 on Euroopa Parlamendil õigus taotleda, et komisjon esitaks asjakohase ettepaneku küsimuste kohta, mille puhul parlament peab aluslepingute rakendamisel vajalikuks liidu õigusakti vastuvõtmist; arvestades, et seda kaudset algatusõigust käsitletakse üksikasjalikumalt Euroopa Parlamendi kodukorra artiklis 47;
- C. arvestades, et kui komisjon seadusandlikku ettepanekut ei esita, peab ta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 225 kohaselt teatama parlamendile selle põhjustest; tuletab siinkohal meelde, et selle aluslepingu sätte järgimine on kohustuslik;
- D. arvestades, et Euroopa Parlament on ainus otse valitud ELi institutsioon, millel on samas aga vähem seadusandlike aktide algatamise volitusi kui enamikul liikmesriikide parlamentidel;
- E. arvestades, et enne kui Ursula von der Leyen valiti komisjoni presidendiks, kohustus ta reageerima õigusakti ettepanekuga parlamendi seadusandlikele algatusele, kui need võetakse vastu parlamendiliikmete häälteenamusega, ning järgima seejuures täielikult proportsionaalsuse, subsidiaarsuse ja parema õigusloome põhimõtteid;
- F. arvestades, et Euroopa tuleviku teemaline konverents on võimalus jätkata kodanikuühiskonnaga arutelu selle üle, mil viisil oleks kõige parem parlamendi algatusõigust tugevdada, pidades silmas paremat õigusloomet;
- G. arvestades, et on kahetsusväärne, et praegu valitseb ELi tegevuskava kindlaksmääramise küsimuses komisjoni, nõukogu ja parlamendi volituste puhul tasakaalustamatus, eelkõige poliitikavaldkondades, kus komisjonil ei ole ainualgatusõigust ja kus nõukogul ei ole mingit kohustust parlamendiga konsulteerida, nimelt majandus- ja rahaliidu ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkondades, kus pädevus kanti üle liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale ning Euroopa välisteenistusele;
- 1. on arvamusel, et aluslepingutes sätestatud Euroopa Komisjoni õigus teha seadusandlikke algatusi ei ole viimastel aastatel olnud ei edasiviiv ega tulemuslik, millest annab tunnistust komisjoni õigusloomealase töömahu vähenemine viimase kümne aasta jooksul; rõhutab, et Euroopa Parlament on demokraatlikult valitud organ,

millel erinevalt enamikust liikmesriikide parlamentidest puudub ametlik seadusandlike algatuste tegemise õigus, ja seetõttu tõstatub seoses asjaoluga, et komisjonil on seadusandliku algatuse ainuõigus, demokraatliku legitiimsuse küsimus, millele tuleb lahendus leida;

soovitab seetõttu tungivalt, et põhiseaduskomisjon kasutaks rohkem Euroopa Parlamendile aluslepingutega antud volitusi ja analüüsiks erinevaid võimalusi, sh aluslepingute muutmist, et anda parlamendile otsene õigus teha seadusandlikke algatusi;

2. rõhutab, et Euroopa Ülemkogul on vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 68 vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala puudutavates küsimustes *de facto* algatusõigus, mis ei ole kooskõlas institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes sätestatud põhimõttega, et Euroopa Parlament ja nõukogu on õigusloometsüklis võrdsed¹; rõhutab lisaks, et liikmesriigid mõjutavad arvukates komisjoni nõuandvates organites osalemise kaudu protsessi juba varases etapis ja nõuab tungivalt, et komisjon kindlustaks ka parlamendi osaluse samal tasemel;
3. on arvamusel, et parlamendil peaks olema suurem otsene õigus teha seadusandlikke algatusi, kuna ta esindab otseselt Euroopa kodanikke ja peab tasakaalustama riiklikke huve; peab seetõttu kahetsusväärseks, et seda võimalust on pidevalt seotud aluslepingute tulevase muutmisega ja seetõttu edasi lükatud;
4. on arvamusel, et parlament peaks täiel määral kasutama ära kehtivates aluslepingutes sätestatud, et suurendada oma mõju õigusaktide algatamisel ja sillutada teed otsese algatusõiguse saamiseks;
5. rõhutab peale selle, et muudatused institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes, samuti raamkokkuleppes (edaspidi „2010. aasta raamkokkulepe“)², võivad suurendada parlamendi volitusi õigusloomekava koostamisel ja muuta seeläbi institutsioonilist tasakaalu aluslepinguid ametlikult muutmata;
6. teeb ettepaneku, et Euroopa Parlament kaaluks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee poolt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 225 raames esitatud ideede puhul poliitilise toetuse pakkumist;
7. on seisukohal, et vastavalt määruse (EL) 2019/788³ artiklile 15 võib parlament juhul, kui komisjon pole ette nähtud ajavahemiku jooksul oma kavatsusi avaldanud või on teatises öelnud, et ei kavatse võtta meetmeid Euroopa kodanikualgatuse tõttu, mis vastab menetlusnõetele ja on kooskõlas aluslepingutega, eelkõige Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 sätestatud liidu põhiväärtustega, võtta vastu otsuse esitada järelmeetmena Euroopa kodanikualgatusel põhineva seadusandliku algatusraporti; nõuab tungivalt, et pärast seda, kui parlament on seadusandliku algatusraporti vastu võtnud, kohustuks komisjon esitada asjakohase seadusandliku ettepaneku; teeb sellega

¹13. aprillil 2016. aastal Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, ELT L 123, 12.5.2016, lk 1.

²Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkulepe, ELT L 304, 20.11.2010, lk 47.

³Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus (EL) 2019/788 Euroopa kodanikualgatuse kohta, ELT L 130, 17.5.2019, lk 55.

seoses ettepaneku muuta 2010. aasta raamkokkulepet;

8. peab äärmiselt kahetsusväärseks, et ainult ühte kolmandikku parlamendi seadusandliku ja muu kui seadusandliku algatuse menetlustest saab pidada edukaks ning et enamiku alates 2011. aastast heaks kiidetud seadusandliku algatuse menetluse raportite puhul komisjon järeelmeetmeid ei võtnud ega esitanud asjakohast ettepanekut⁴; avaldab samuti kahetsust, et siiani on järjepidevalt eiratud kolmekuulist tähtaega, mille jooksul Euroopa Komisjon peab Euroopa Parlamendi resolutsioonis esitatud nõudmistele vastama, nagu on sätestatud 2010. aasta raamkokkuleppe punktis 16, ning üheaastast tähtaega, mille jooksul komisjon peab esitama seadusandlikule algatusraportile vastava õigusakti ettepaneku;
9. on seisukohal, et seadusandliku tavamenetluse valdkonda kuuluvate seadusandliku algatuse menetluse raportite puhul, millel on ainult üks adressaat ja milles esitatud ettepanekud on raporti kohaldamisala silmas pidades selgelt määratletud ja realistliku ajakavaga, on suurem võimalus, et komisjon esitab nende põhjal seadusandliku ettepaneku; soovib põhiseaduskomisjonil alustada sellega seoses komisjoniga läbirääkimisi, et vastavaid tähtaegu veidi pikendada ja kõrvaldada väidetavad korralduslikud raskused 2010. aasta raamkokkuleppe järgimisel ning suurendada seeläbi komisjoni Euroopa Parlamendi resolutsioonidele reageerimise võimet; eeldab omalt poolt, et komisjon esitab seadusandliku algatuse menetluse raporti põhjal automaatselt konkreetseid seadusandlikud ettepanekud;
10. on arvamisel, et institutsioonidevahelisel parema õigusloome kokkuleppel on oluline roll lojaalse ja läbipaistva koostöö tagamisel kogu õigusloometsükli jooksul ning see võimaldab eri institutsioonide seisukohtadest vastastikku paremini aru saada; nõuab, et hinnataks, mil määral tuleks institutsioonidevahelist parema õigusloome kokkulepet muuta, et kõrvaldada võimalikud takistused ja parlament saaks kasutada oma seadusandlike algatuste tegemise volitusi;
11. toonitab, et parlament järgib täielikult institutsioonidevahelist parema õigusloome kokkulepet, milles rõhutatakse eelneva „Euroopa lisaväärtuse“ analüüsi ja „Euroopa mõõtmise puudumisest tulenevate kulude“ hindamise vajadust;
12. tuletab meelde, et parlamendi käsutuses on struktuur mõju hindamisega seotud tegevusteks, mis tuleb võimaluse piires viia läbi enne seadusandliku algatuse menetluse raporti esitamist, et tõhustada institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes ette nähtud Euroopa lisaväärtuse hindamist;
13. soovib Euroopa tuleviku teemalise konverentsi raames kontrollida võimalust võtta kasutusele otsese osaluse mehhanismid, näiteks kodanike esinduskogud, et anda ELi kodanikele võimalus oma arvamust avaldada ja ELi õigusloomeprotsessi panustada;
14. nõuab tungivalt, et komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja võtaks vastutuse ja täidaks endale võetud kohustusi; nõuab tungivalt, et komisjon kaasaks Euroopa Parlamendi süstemaatiliselt protsessi enne, kui ta oma tööprogrammi kohta otsuseid

⁴Uuring „The European Parliament’s right of initiative“ (Euroopa Parlamendi algatusõigus), Andreas Maurer, Innsbrucki ülikool, Jean Monnet’ Euroopa integratsiooni uuringute õppetool, ja Michael C. Wolf, Innsbrucki ülikool, juuli 2020, lk 55 ja 57.

teeb, sealhulgas enne selle heakskiitmist Euroopa Parlamendis, et laiendada parlamendi volitusi tegevuskava koostamisel seni, kuni parlamendile antakse otsene algatusõigus;

15. on seisukohal, et ELi toimise lepingu artiklit 294 tuleb muuta seda silmas pidades, et kui komisjon ei rahulda parlamendi taotlust koostada kindlaks määratud ajavahemiku jooksul õigusakt seadusandliku tavamenetluse valdkonda kuuluvas küsimuses, on parlamendi koosseisu häälteenamusega vastu võetud resolutsioon aluseks seadusandliku menetluse algatamisele parlamendi enda poolt;
16. on arvamisel, et kui komisjon ei esita parlamendi taotluse kohaselt seadusandlikku ettepanekut ega põhjenda selle esitamata jätmist nõuetekohaselt, nagu on ette nähtud ELi toimimise lepingu artiklis 225, käsitletaks seda toimingute tegemata jätmisena ja parlament jätkaks endale õiguse võtta süstemaatiliselt meetmeid ELi toimimise lepingu artikli 265 alusel; on lisaks arvamisel, et see võib anda parlamendile põhjuse algatada umbusalduse avaldamise menetluse komisjoni tegevuse suhtes vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 234.

TEAVE VASTUVÕTMISE KOHTA NÕUANDVAS KOMISJONIS

Vastuvõtmise kuupäev	18.3.2021
Lõpphääletuse tulemus	+: 20 -: 3 0: 2
Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed	Manon Aubry, Gunnar Beck, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Ibán García Del Blanco, Esteban González Pons, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Jiří Pospíšil, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Stéphane Séjourné, Raffaele Stancanelli, Marie Toussaint, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Tiemo Wölken, Lara Wolters, Javier Zarzalejos
Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed	Patrick Breyer, Andrzej Halicki, Heidi Hautala, Ilhan Kyuchyuk, Antonius Manders, Sabrina Pignedoli, Jérôme Rivière, Nacho Sánchez Amor

NIMELINE LÕPPHÄÄLETUS NÕUANDVAS KOMISJONIS

20	+
PPE	Geoffroy Didier, Esteban González Pons, Antonius Manders, Jiří Pospíšil, Axel Voss, Marion Walsmann, Javier Zarzalejos
S&D	Ibán García Del Blanco, Franco Roberti, Marcos Ros Sempere, Tiemo Wölken, Lara Wolters
Renew	Pascal Durand, Karen Melchior, Stéphane Séjourné, Adrián Vázquez Lázara
Verts/ALE	Patrick Breyer, Marie Toussaint
The Left	Manon Aubry
NI	Mislav Kolakušić

3	-
ID	Gunnar Beck, Gilles Lebreton, Jérôme Rivière

2	0
ECR	Angel Dzhambazki, Raffaele Stancanelli

Kasutatud tähised:

+ : poolt

- : vastu

0 : erapooletu