



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Põhiseaduskomisjon

2013/2130(INI)

16.12.2013

RAPORTI PROJEKT

Lissaboni lepingu rakendamine Euroopa Parlamendi suhtes
(2013/2130(INI))

Põhiseaduskomisjon

Raportöör: Paulo Rangel

PR\1013215ET.doc

PE526.057v01-00

ET

Ühinenud mitmekesisuses

ET

PR_INI

SISUKORD

	lk
EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK	3
SELETUSKIRI.....	9

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

Lissaboni lepingu rakendamise kohta Euroopa Parlamendi suhtes (2013/2130 (INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Liidu toimimise lepingut,
 - võttes arvesse oma 20. oktoobri 2010. aasta otsust Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkuleppe muutmise kohta¹,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi 22. novembri 2012. aasta resolutsiooni Euroopa Parlamendi 2014. aasta valimiste kohta² ja Euroopa Parlamendi 4. juuli 2013. aasta resolutsiooni Euroopa Parlamendi 2014. aasta valimiste praktiliste aspektide parema korralduse kohta³,
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni vaheliste suhete raamkokkulepet,
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 48 ja artikli 119 lõiget 2,
 - võttes arvesse põhiseaduskomisjoni raportit ning rahvusvahelise kaubanduse komisjoni, õiguskomisjoni ja kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni arvamusi (A7-0000/2013),
- A. arvestades vajadust täielikult ära kasutada Lissaboni lepingus sätestatud ELi demokraatlikku legitiimsust Euroopa Komisjoni presidendi valimise ja Euroopa Komisjoni ametissenimetamise menetluse kaudu, mis annab Euroopa Parlamendi valimistele uue poliitilise mõõtme, milleks on ametikohtadele kandidaatide määramine Euroopa tasandi erakondade poolt ja lähenemine kodanikele, võimaldades neil anda oma hääl nende endi poolt valitud isikule;
- B. arvestades, et uue komisjoni valitud presidendil tuleb täiel määral ära kasutada talle Lissaboni lepinguga antud õigusi ja võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada järgmise komisjoni tõhus toimimine, hoolimata selle suurusest, mida Euroopa nõukogu otsused Lissaboni lepingu rakendamise korral ei vähenda;
- C. arvestades vajadust tugevdada komisjoni vastutust parlamendi ees liidu ühe- ja mitmeaastaste programmide koostamise kaudu, samuti komisjoni presidendi valimisel ning umbusaldusavaldusel vajaliku häälteenamuse vahelise sümmeetria loomise kaudu;
- D. arvestades, et parlamendi rolli tegevuskava koostajana õigusloomeküsimustes tuleb tugevdada ja põhimõtet, et õigusloomeküsimustes toimivad parlament ja nõukogu võrdsetel alustel, mis on sätestatud Lissaboni lepingus, tuleb rakendada täielikult;

¹ ELT C 70, 8.3.2012, lk 98.

² Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2012)0462.

³ Vastuvõetud tekstid, P7_TA(2013)0323.

- E. arvestades, et uue komisjoni ametissenimetamisel tuleks olemasolevad institutsioonidevahelised kokkulepped läbi vaadata ja parandada;

***Komisjoni legitiimsus ja poliitiline vastutus
(Komisjoni ametissenimetamine ja taandamine)***

1. rõhutab vajadust tugevdada komisjoni demokraatlikku legitiimsust, sõltumatust ja poliitilist rolli, sidudes valijate valik otsesemalt komisjoni esimehe valimisega;
2. nõuab tungivalt, et järgmine konventsioon mõtleks uuesti läbi, kuidas komisjoni presidenti valida nii, et see tugevdaks komisjoni demokraatlikku legitiimsust, sealhulgas presidendi otseste valimiste võimalust;
3. kinnitab veel kord, et kõik Euroopa tasandi erakonnad peaksid nimetama oma kandidaadid Euroopa Komisjoni presidendi kohale aegsasti enne Euroopa Parlamendi valimise kuupäeva;
4. loodab, et Euroopa Komisjoni presidendi kandidaatidel on Euroopa Parlamendi valimiste kampaanias oluline roll selle Euroopa tasandi erakonna poliitilise programmi levitamisel ja edendamisel kõigis liikmesriikides, kuhu nad kuuluvad;
5. kordab oma üleskutset Euroopa Ülemkogule selgitada parlamendi ja Euroopa Ülemkogu nõupidamiste raames õigel ajal ja enne valimisi, kuidas kavatsetakse austada euroopa kodanike valikut Euroopa Komisjoni presidendi nimetamisel, vastavalt Lissaboni lepingule lisatud 11. deklaratsioonile;
6. nõuab, et mõned järgmise komisjoni liikmed valitakse vastvalitud Euroopa Parlamendi liikmete hulgast; kutsub liikmesriikide valitsusi üles Euroopa Komisjoni liikmete määramisel nõuetekohaselt arvestama neile isikutele oma riigi kodanike poolt antud häälte arvu;
7. on arvamusel, et valitud komisjoni president peaks komisjoni teiste liikmete valimise protsessis tegutsema iseseisvamalt; kutsub kõigi liikmesriikide valitsusi üles seadma üles vähemalt kolm kandidaati omalt poolt esitatavasse Euroopa voliniku ametikoha kandidaatide nimekirja, mis võimaldab valitud komisjoni presidendil valida kõnealusest nimekirjast ühe kandidaadi; nõuab, et uus valitud komisjoni president selgitaks liikmesriikide valitsustele, et volinikukandidaatide nimekiri peab võimaldama tagada Euroopa Komisjoni sooliselt tasakaalustatud koosseisu;
8. on seisukohal, et lähtudes Euroopa Ülemkogu 11. ja 12. detsembri 2013. aasta kohtumisel kujundatud poliitilise arusaama ning Euroopa Ülemkogu 22. mai 2013. aasta otsusest Euroopa Komisjoni liikmete arvu kohta, tuleb komisjoni tõhusaks toimimiseks kavandada lisameetmeid, ilma et see piiraks õigust nimetada üks volinik iga liikmesriigi kohta;
9. on seisukohal, et vastavalt kehtivatele aluslepingutele võib asjakohaseks lahenduseks olla portfelliga ja portfellita volinike kohtade rotatsioonisüsteemi loomine, tagades portfelli arvu ja sisu stabiilsuse ja tagades samal ajal kõigi liikmesriikide eripära ja huvide rahuldava tasakaalu komisjoni otsustamisprotsessis; usub, et selle raames peaksid portfelli volinikud otsustusprotsessis osalema täielikult ning võivad täita komisjoni

esindaja ülesandeid Euroopa tasandil;

10. rõhutab, et vastavalt Euroopa Parlamendi ja komisjoni suhete raamkokkuleppe lõikele 2 tuleb Euroopa Ülemkogu poolt üles seatud komisjoni presidendi kandidaadil paluda esitada Euroopa Parlamendile poliitilised suunised oma volituste kohta, millele järgneb põhjalik arvamustevahetus enne, kui Parlament asub pakutud kandidaati komisjoni presidendi ametikohale valima;
11. nõuab tungivalt, et komisjoni tulevane presidendi kandidaat üles võtma nõuetekohaselt arvesse Parlamendi poolt omaalgatuslike raportite või resolutsioonide vormis varem esitatud ettepanekuid ja soovitusi Euroopa Liidu õigusaktide kohta, mida toetas suur enamus Euroopa Parlamendi liikmetest ja millega endine komisjon kuni oma ametiaja lõpuni oma töös pidevalt arvestas;
12. on seisukohal, et aluslepingute muutmisel tulevikus peaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 234 komisjoni umbusalduseavalduse esitamiseks praegu nõutud enamuse tingimust lihtsustada, piirdudes ainult Euroopa Parlamendiliikmete enamuse nõudega;

***Seadusandlik algatus ja tegevus
(Parlamentaarne pädevus ja järelevalve)***

13. on seisukohal, et kuigi üldine hinnang parlamendi ja komisjoni vahelistele institutsioonidevahelistele suhetele on positiivne, on veel mitmeid küsimusi ja puudujääke, mis vajavad rohkem tähelepanu ning lahendusi;
14. rõhutab, et jõupingutused tõhususe parandamiseks ei tohi tähendada õigusaktide kvaliteedi halvenemist või parlamendi loobumist oma eesmärkidest;
15. rõhutab, et läbipaistvuse nõue kehtib alati ja ühetaoliselt kõigile institutsioonidele, sh esimesel lugemisel saavutatud kokkulepetele; märgib, et parlament on püüdnud tagada selle nõude täitmist, võttes vastu oma töökorra uued reeglid 70 ja 70a;
16. tunneb muret seni lahendamata probleemide üle seadusandliku tavamenetluse kohaldamisel, eriti ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja ühise kalanduspoliitika (ÜKP) raames, samuti endise kolmanda samba õigusaktide vastavusse viimisel Lissaboni lepingu normide hierarhiaga ja üldiselt seoses jätkuva nn asümmeetrilise läbipaistvusega komisjoni kaasamisel kahe seadusandliku asutuse ettevalmistustöös; sellega seoses rõhutab, kui oluline on kohandada nõukogu töömeetodid selliselt, et parlamendi esindajatel oleks võimalik osaleda mõnel nõukogu koosolekul, kui see on vastavalt institutsioonidevahelise vastastikuse lojaalse koostöö põhimõttele nõuetekohaselt põhjendatud;
17. palub komisjonil paremini ära kasutada õigusaktide ettevalmistamise etappi, eriti rohelise ja valge raamatu põhjal kogutud väärtuslikke andmeid, ning regulaarselt teavitada Euroopa Parlamenti parlamendi teenistuste poolt tehtud eeltöö käigust ja tulemustest, võrdsetel alustel nõukoguga;
18. on seisukohal, et parlament peaks edasi arendama ja kasutama täiel määral oma iseseisvaid struktuure, mis võimaldavad hinnata kõiki olulisi muudatusi või komisjoni

poolt esitatud esialgse ettepaneku muudatusi;

19. taunib asjaolu, et kuigi komisjon on ametlikult täitnud oma kohustust vastata 3 kuu jooksul parlamendi seadusandlike algatuste ettepanekutele, ei ole komisjon mitte iga kord kavandanud reaalseid samme ega rakendanud järeelmeetmeid;
20. nõuab, et aluslepingute järgmise läbivaatuse käigus tunnustatakse täielikult parlamendi seadusandliku algatuse õigust, tehes komisjonile kohustuslikuks arvestada kõiki parlamendi poolt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 225 alusel esitatud seadusandlikke ettepanekuid;
21. arvab, et aluslepingute järgmisel läbivaatamisel peaks komisjoni õigust seadusandlikke ettepanekuid lükata tagasi olema piiratud nende juhtudega, kus pärast esimesest lugemist võtab Euroopa Parlament vastu otsuse, et muutunud asjaolude tõttu puudub alus ettepaneku edasiseks käsitlemiseks;
22. juhib tähelepanu vajadusele eristada selgelt õigusaktide olulised elemendid, mille peab määratlema seadusandlik institutsioon ise oma õigusaktiga ja mitmesugused vähemolulised õigusaktiga seotud, peamiselt tehnilise iseloomuga, elemendid, mis lahendatakse delegeeritud õigusaktidega;
23. rõhutab delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide valiku tähtsust Euroopa Parlamendi eesõiguste kaitse seisukohast ning kordab oma nõudmist, et komisjon ja nõukogu lepiksid parlamendiga kokku Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 kohaldamiseks vajalike määratluste kriteeriumid;
24. soovib komisjonil tungivalt kaasata parlamenti delegeeritud õigusaktide ettevalmistavas faasis piisaval määral ja esitada oma liikmetele kogu asjakohane teave vastavalt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkuleppe lõikele 15;
25. palub komisjonil austada raamlepingu sätteid parlamendi ekspertide juurdepääsu kohta komisjoni ekspertide kohtumistele ning takistada nende ühinemist komiteemenetluse komiteede koosolekutega;

***Rahvusvahelised suhted
(Parlamentaarne pädevus ja järelevalve)***

26. märgib, et SWIFT-lepingu tagasilükkamine oli esimene kord, kus parlament kasutas talle hiljaaegu antud õigusi;
27. nõuab Euroopa Parlamendi täielikku ja täpset teavitamist rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetluse kõigil etappidel, et tagada parlamendi põhjalik informeeritus küsimuste lõplikuks otsustamiseks;
28. rõhutab vajadust tagada, et Euroopa Parlament oleks realselt võimeline esitama põhjendatud arvamuse läbirääkimisvõitluste andmise kohta;
29. kinnitab veel kord, et parlamendil tuleb võtta vajalikud meetmed rahvusvaheliste lepingute täitmise jälgimiseks;

Põhiseaduslik dünaamika

(Institutsioonidevahelised suhted ja institutsioonidevahelised kokkulepped)

30. rõhutab, et Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõike 1 kohaselt peab komisjoni algatama ettepanekuid institutsioonidevaheliste kokkulepete saavutamiseks liidu ühe- ja mitmeaastaste programmide koostamisel; juhib tähelepanu vajadusele kaasata Euroopa Parlamenti ja nõukogu komisjoni iga-aastase tööprogrammi ettevalmistamisse ning rõhutab realistliku ja usaldusväärse, tõhusalt rakendatava programmi tähtsust, mis loob aluse institutsioonidevahelise tegevuse kavandamisele;
31. on seisukohal, et Euroopa Parlamendi ja komisjoni vahel sõlmitud raamleping ja selle regulaarne uuendamine on nende kahe institutsiooni vahelise struktureeritud koostöö tugevdamiseks ja arendamiseks olulisel kohal;
32. tervitab asjaolu, et 2010. aastal vastu võetud raamkokkulepe on märkimisväärselt tugevdanud komisjoni poliitilist vastutust parlamendi ees;
33. rõhutab, et dialoogi kord ja juurdepääs teabele võimaldavad põhjalikumat parlamentaarset kontrolli komisjoni tegevuse üle, tagades parlamendi kohtlemise komisjoni poolt võrdsetel alustel ministrite nõukoguga;
34. märgib, et praeguse raamlepingu teatud sätteid oleks võimalik parandada; teeb ettepaneku, et ametist lahkuv parlament töötaks välja raamkokkuleppe edasiste läbirääkimiste üldsuunised ja läbirääkimiste prioriteedid, et parlamendi järgmine koosseis võiks neid ettepanekuid kaaluda;
35. on seisukohal, et käesoleval ametiajal tuleks täielikult uurida kehtivate lepingute võimalusi tugevdada täidesaatva võimu poliitilist vastutust ning ühtlustada seadusandliku ja poliitilise koostöö praegused sätted;
36. tuletab meelde, et mitmed tehnilised küsimused nagu delegeeritud õigusaktid, rakendusmeetmed, hindamine, seadusandlike algatuste menetlemine ja Euroopa Parlamendi küsimused vajavad värskendamist praeguse koosseisu ajal omandatud kogemuste valguses;
37. avaldab kahetsust, et tema sagedane nõudmine käsitleda 2003. aasta institutsioonidevahelist kokkulepet parema õigusloome kohta uuesti läbirääkimistel, et võtta arvesse uut Lissaboni lepinguga loodud õiguskeskkonda, ühtlustada praegused parimad tavad ning ajakohastada kokkulepe vastavalt aruka reguleerimise tegevuskavale on jäänud tähelepanuta;
38. kutsub ministrite nõukogu üles väljendama oma seisukohta võimaluse kohta osaleda parlamendi ja komisjoni kolmepoolses kokkuleppes, mille eesmärk on teha täiendavaid edusamme tehnilistes küsimustes, millele on juba viidatud institutsioonidevahelises kokkuleppes parema õigusloome kohta, parlamendi ja ministrite nõukogu kahepoolses kokkuleppes ning osaliselt ka raamkokkuleppes;
39. on seisukohal, et ilma et see piiraks Euroopa Parlamendi, komisjoni ja nõukogu kolmepoolse kokkuleppe tagajärgi, peaks ainult parlamendi ja komisjoni vaheliste

küsimuste lahendamine kuuluma jätkuvalt kahepoolse raamlepingu valdkonda; rõhutab, et parlament ei saa leppida vähemaga kui olemasoleva raamlepingu valdkonda kuuluvate küsimuste eduka lahendamisega;

40. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.

SELETUSKIRI

Käesoleva raporti eesmärk on anda hinnang Lissaboni lepingu rakendamisele, analüüsides eelkõige selle lepinguga kaasnenud peamiste muudatuste mõju institutsioonidevahelistele suhetele Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni vahel alates selle jõustumisest.

Seoses sellega ja võttes arvesse, et Lissaboni lepingu eesmärk on tugevdada ELi demokraatlikku mandaati, rõhutab raportöör vajadust siduda valijate valikud otsesemalt komisjoni presidendi valimisega. Kuigi tegelikult ei panda Lissaboni lepingus kahtluse alla komisjoni rolli Euroopa tegevust edasiviiva mootorina, on komisjon viimase nelja aasta jooksul kaotanud tegelikult osa oma poliitilisest mõjust ELi institutsioonilises struktuuris. Selline komisjoni autoriteedi vähenemine tuleneb suurel määral majandus- ja finantskriisist, mis soodustab Euroopa Nõukogu sekkumist ja autoriteedi kasvu ning soosib pigem valitsustevahelist koostööd kui ühenduse meetodi rakendamise kahjustamist.

Selles kontekstis, kus nii Euroopa integratsiooni kindlustamine kui ühenduse meetodi rakendamine nõuavad tugevamat komisjoni, kes mängiks olulist rolli Euroopa Liidu institutsioonilises struktuuris, on ülimalt oluline kaaluda kõiki võimalikke lahendusi, et tugevdada demokraatlikku legitiimsust, poliitilist mõju ja tõhusust juba sõlmitud lepete raames või tulevikus nendesse lepetesse tehtavate muudatuste kontekstis.

Kehtivate lepingute alusel ja pidades silmas 2014. a. Euroopa Parlamendi valimisi toetab raportöör ettepanekut komisjoni presidendi kandidaatide nimetamist Euroopa tasandi poliitiliste erakondade poolt. Siiski on raportöör seisukohal, et komisjoni legitiimsuse küsimust tuleb põhjalikult analüüsida aluslepingute edasise läbivaatamise käigus. Sellega seoses ja vaatamata parlamentaarse mudeli eelistamisele või komisjoni presidendi valimise toetamisele otsuste valimiste teel, ei ole raportööril eelarvamusi parlamendi kontrollimisvolituste tugevdamise suhtes ning ta on seisukohal, et tuleks vältida süsteemi liigselt parlamentariseeritust ja meeles pidada võimude lahususe printsiipi. Nendelt lähtekohtadelt ja parlamendi kontrollivolituste tugevdamiseks esitatakse raportis ettepanek vähendada Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 234 sätestatud enamushääle praegust nõuet, kus komisjoni umbusaldusavalduse esitamiseks, teeb komisjoni presidendi kandidaadile ettepaneku esitada oma poliitiline programm Euroopa Parlamendile ning juhib tähelepanu liidu ühe- ja mitmeaastaste programmide koostamise tähtsusele. Teiselt poolt, et vältida ülemäärast süsteemi parlamentariseerumist, väidab raportöör, et vastavalt võimude lahususe printsiibile tuleks komisjoni presidendi volitusi suurendada, võimaldades tal valida liikmeid oma meeskonda, ning ta ei peaks alluma kellegi otsusele nõuda volinike tagasiastumist. Seetõttu ei käsitleta aruandes umbusaldushääletust volinike vastu.

Mis puudutab komisjoni töö tõhusust ja arvestades, et Euroopa Liidu lepingu artikli 17 lõike 5 kohane komisjoni suuruse kavandatav vähendamine ei jõustu 2014. aastal Iirimaa valitsuse poolt algatatud Euroopa Nõukogu otsuse tõttu, teeb raportöör ettepaneku luua rangelt võrdne portfelliga ja portfellita volinike rotatsioonisüsteem, mis kajastab kõigi liikmesriikide demograafilisi ja geograafilisi tasandeid. See süsteem võiks parandada komisjoni tööd, tagades portfelli arvu ja sisu suhtelise stabiilsuse ning lihtsustades sisekoordineerimist, tagades samal ajal komisjoni poolt vastuvõetavate otsustega kõigi liikmesriikide eripära ja

huvide esindatuse. Selleks peaksid kõik volinikud saama võrdse õigusliku staatuse ning portfelliga volinike õigust osaleda otsustamise protsessis tuleks täielikult tunnustada.

Lisaks, võttes arvesse, et Lissaboni leping kindlustab Euroopa Parlamendi rolli märkimisväärselt, andes parlamendile uusi olulisi õigusi ELi seadusloomes ja rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel, esitab raportöör ka oma hinnangu parlamendi ja komisjoni tegevuse tulemuste ja koosmõju kohta nendes valdkondades. Sellega seoses on raportöör jõudnud järeldusele, et kuigi Euroopa Parlament on suutnud edukalt leida tunnustust oma uutele volitustele ja rollile vastutustundliku kaas-seadusandjana ning on saavutanud edu suhetes komisjoniga, on siiski veel mitmeid probleeme ja puudusi, nimelt teabe jagamise küsimused, delegeeritud ja rakenduslikud õigusaktid, mõjuhinnangud, seadusandlike algatuste käsitlemine ja Euroopa Parlamendi küsimused, mis vajavad rohkem tähelepanu ning millega tuleb rohkem tegelda.

Lõpuks, pidades silmas institutsioonidevahelise koostöö vastastikuse austamise põhimõtet, esitatakse raportis mõningaid soovitusi raamkokkulepe läbivaatamise kohta Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni vaheliste suhete seisukohalt ning kutsutakse nõukogu osalema koos Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga eraldi sõlmitavas kolmepoolses kokkuleppes, mille eesmärk on arendada mõningaid tehnilisi küsimusi, mis on seni sätestatud institutsioonidevahelise kokkuleppega parema õigusloome kohta, parlamendi ja ministrite nõukogu vaheliste kahepoolsete lepingutega ja osaliselt raamkokkuleppega.