

1. Euroopa Liidu toimimine

1.1. Euroopa integratsiooni ajalooline areng.....	3
1.1.1. Esimesed lepingud.....	3
1.1.2. Ühtse Euroopa akti sünd.....	7
1.1.3. Maastrichti ja Amsterdami leping.....	12
1.1.4. Nice'i leping ja Euroopa tuleviku konvent.....	16
1.1.5. Lissaboni leping.....	21
1.2. Euroopa Liidu õigussüsteem ja otsustamismenetlused.....	27
1.2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja kohaldamisala.....	27
1.2.2. Subsidiaarsuse põhimõte.....	34
1.2.3. Riigiülesed otsustamismenetlused.....	40
1.2.4. Valitsustevahelised otsustamismenetlused.....	46
1.2.5. Eelarvemenetlus.....	52
1.3. Euroopa Liidu institutsioonid ja organid.....	57
1.3.1. Euroopa Parlamendi ajalooline taust.....	57
1.3.2. Euroopa Parlamendi volitused.....	62
1.3.3. Euroopa Parlamendi struktuur ja tegevus.....	68
1.3.4. Euroopa Parlamendi valimise kord.....	74
1.3.5. Euroopa Parlamendi suhted liikmesriikide parlamentidega.....	83
1.3.6. Euroopa Ülemkogu.....	89
1.3.7. Euroopa Liidu Nõukogu.....	97
1.3.8. Euroopa Komisjon.....	103
1.3.9. Euroopa Liidu Kohus.....	110
1.3.10. Euroopa Liidu Kohtu pädevus.....	116
1.3.11. Euroopa Keskpank (EKP).....	123
1.3.12. Kontrollikoda.....	128
1.3.13. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee.....	133

1.3.14. Euroopa Regioonide Komitee.....	138
1.3.15. Euroopa Investeeringispank.....	143
1.3.16. Euroopa Ombudsman.....	149
1.4. Rahastamine.....	154
1.4.1. Liidu tulud.....	154
1.4.2. ELi kulud.....	159
1.4.3. Mitmeaastane finantsraamistik.....	166
1.4.4. Eelarve täitmine.....	174
1.4.5. Eelarvekontroll.....	178
1.4.6. Pettustevastane võitlus ja Euroopa Liidu finantshuvide kaitse.....	183

1.1. EUROOPA INTEGRATSIOONI AJALOOLINE ARENG

1.1.1. ESIMESED LEPINGUD

Teise maailmasõja katastroofilised tagajärjed ning ida ja lääne vastasseisu pidev oht olid viinud selleni, et Prantsusmaa ja Saksamaa leppimine kujunes esmatähtsaks. Kuue Euroopa riigi söe- ja terasetööstuse ühendamine, mis otsustati 1951. aastal Pariisi lepinguga, oli esimene samm Euroopa integratsiooni suunas. 1957. aasta Rooma lepingud tugevdasid selle integratsiooni alustalasid ja ka ideed kuue osaleva Euroopa riigi ühisest tulevikust.

ÕIGUSLIK ALUS

- [Euroopa Söe- ja Teraseühenduse \(ESTÜ\) asutamisleping](#) ehk Pariisi leping allkirjastati 18. aprillil 1951 ja see jõustus 23. juulil 1952. Esimest korda otsustasid kuus Euroopa riiki töötada ühiselt integratsiooni nimel. Selle lepinguga moodustati ühenduse alusstruktuur, kuna sellega loodi ülemameti nime kandev täitevorgan, parlamentaarne assamblee, ministrite nõukogu, kohus ja konsultatiivkomitee. ESTÜ asutamisleping sõlmiti artikli 97 kohaselt piiratud ajavahemikuks – 50 aastaks – ja aegus 23. juulil 2002. Aluslepingutele (Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule) lisatud protokoll nr 37 kohaselt eraldati ESTÜ varade netoväärtusele vastav summa selle tegevuse lõppemise hetkel söe ja terase teadusfondi kaudu liikmesriikide teadusuuringuteks söe- ja terasetööstusega seotud sektorites.
- Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamisleping ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamisleping ehk Rooma lepingud allkirjastati 25. märtsil 1957 ja need jõustusid 1. jaanuaril 1958. Erinevalt ESTÜ asutamislepingust sõlmiti Rooma lepingud piiramata ajaks (EMÜ asutamislepingu

artikkel 240 ja Euratomi asutamislepingu artikkel 208), mis andis neile peaaegu põhiseadusliku olemuse.

- Kuus asutajariiki olid Belgia, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa ja Saksamaa.

EESMÄRGID

- ESTÜ asutajariikide selge kavatsus oli, et see ühendus peaks olema üksnes esimene samm Euroopa föderatsiooni loomise suunas. Sõe ja terase ühisturg pidi olema eksperiment, mida võiks järk-järgult laiendada ka teistesse majandusvaldkondadesse ning mille lõpptulemus oleks poliitiliselt integreerunud Euroopa.
- Euroopa Majandusühenduse eesmärk oli luua ühisturg, mis põhineb nelja liiki liikumisvabadusel: kaupade, isikute, kapitali ja teenuste vabal liikumisel.
- Euratomi eesmärk oli koordineerida lõhustuvate materjalidega varustamist ja aatomienergia rahuotstarbelist kasutamist uurivaid teadusprogramme, mis olid juba käivitunud või mida liikmesriikides ette valmistati.
- Kolme asutamislepingu preambulates tuuakse esile ühenduste loomise aluseks olev ühtne eesmärk, nimelt veendumus, et Euroopa riigid peavad oma ühise tuleviku ülesehitamisel tegema koostööd, sest üksnes nii on neil võimalik oma tulevikku suunata.

PEAMISED PÕHIMÕTTED

Euroopa ühendused (ESTÜ, EMÜ ja Euratom) tekkisid järkjärgulises mõtteprotsessis, milles ühinenud Euroopa loomise soov oli tihedalt seotud kontinenti vapustanud sündmustega. Pärast teisest maailmasõjast toibumist tuli peamised tööstusvaldkonnad, eriti terasetööstus, ümber korraldada. Euroopa tulevik, mida ähvardas ida ja lääne vaheline vastasseis, sõltus Prantsusmaa ja Saksamaa leppimise protsessist.

Prantsusmaa välisministri Robert Schumani 9. mail 1950 edastatud teadaannet võib pidada Euroopa integratsiooni alguspunktiks. Sel ajal oli sõe ja terase valdkonna valik suure sümboolse tähtsusega: 1950. aastate alguses olid sõe- ja terasetööstus väga olulised tööstusharud, millele tugines riigi tugevus. Lisaks selgele majanduslikule kasule tähistas Prantsusmaa ja Saksamaa ressursside ühendamine ka kahe riigi vahelise vaenuliku vastasseisu lõppu. 9. mail 1950 lausus Robert Schuman: „Euroopat ei looda üleöö ega ühe hooga. Euroopa sünnib konkreetsete tegude kaudu, mis kõigepealt loovad reaalse ühtekuuluvuse.“ Sellele põhimõttele toetudes allkirjastasid Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa ja Beneluxi riigid (Belgia, Madalmaad ja Luksemburg) Pariisi lepingu, mille olulisemad punktid olid:

- kaupade vaba liikumine ja vaba juurdepääs tootmisallikatele;
- turu pidev jälgimine, et vältida moonutusi, mis võivad tuua kaasa tootmiskvootide kehtestamise;
- konkurentsi ja hinnaläbipaistvuse normide tunnustamine;

- söe- ja terasesektori kaasajastamise ning muutmise toetamine.

Pärast Pariisi lepingu allkirjastamist ja hoolimata sellest, et Prantsusmaa oli vastu Saksamaa sõjajõudude riigisisesele taasloomisele, kavandas René Pleven Euroopa armee loomist. Euroopa Kaitseühenduse loomise üle peeti läbirääkimisi 1952. aastal ja sellega pidi kaasnema poliitilise ühenduse loomine. Mõlemad kavad heideti kõrvale pärast seda, kui Prantsusmaa Rahvuskogu keeldus 30. augustil 1954 lepingut ratifitseerimast.

Pärast Euroopa Kaitseühenduse ebaõnnestumist võtsid Euroopa integratsiooniprotsessi taaskäivitamiseks tehtud pingutused konkreetse kuju Messina konverentsil (1955. aasta juunis), kus käsitleti tolliliitu ja aatomienergiat. Need pingutused viisid EMÜ asutamislepingu ja Euratomi asutamislepingu allkirjastamiseni.

Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu ([EMÜ asutamislepingu](#) ehk Rooma lepingu) sätted hõlmasid:

- liikmesriikidevaheliste tollimaksude kaotamist;
- ühise välistollitariifi kehtestamist;
- ühise põllumajanduspoliitika ja ühise transpordipoliitika kujundamist;
- Euroopa Sotsiaalfondi loomist;
- Euroopa Investeeringuspanga loomist;
- liikmesriikide vahel tihedamate sidemete loomist.

Nende eesmärkide saavutamiseks sätestati EMÜ asutamislepingus juhtpõhimõtted ja määratleti ühenduse institutsioonide õigusloomega seotud tegevuse raamistik. See hõlmas järgmisi ühiseid poliitikavaldkondi: ühine põllumajanduspoliitika (artiklid 38–43), transpordipoliitika (artiklid 74 ja 75) ning ühine kaubanduspoliitika (artiklid 110–113).

Ühisturu eesmärk oli võimaldada kaupade vaba liikumist ja tootmistegurite liikuvust (tööjõu ja äriühingute vaba liikumine, teenuste osutamise vabadus ja kapitali vaba liikumine).

[Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingus](#) (Euratomi asutamisleping) sätestati algselt väga edasipüüdlikud eesmärgid, sh tuumatööstuse kiire loomine ja areng. Kuna liikmesriikide olulisi huvisid (kaitseküsimused ja riigi sõltumatus) puudutav tuumasektor on keeruline ja tundlik, tuli Euratomi lepingu ulatust siiski vähendada.

Konventsioon Euroopa ühenduste teatavate ühiste institutsioonide loomise kohta allkirjastati ja see jõustus Rooma lepingutega samal ajal. Selles sätestati, et ühisteks institutsioonideks saavad parlamentaarne assamblee ja Euroopa Kohus. Kõnealune konventsiooni kehtivus lõppes 1. mail 1999. Jäi veel vaid liita täitevorganid ning seda tehti 8. aprillil 1965 sõlmitud Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepinguga ([liitmisleping](#)), mis viis institutsioonide ühendamise lõpule.

Sellest sai alguse EMÜ esmatähtsus võrreldes valdkondlike ühendustega, nagu ESTÜ ja Euratom. Leping tähendas EMÜ üldise süsteemi võitu paralleelsete valdkondliku pädevusega organisatsioonide üle ja viis selle institutsioonide loomiseni.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.2. ÜHTSE EUROOPA AKTI SÜND

Aluslepingute peamised muudatused on seotud ühenduse omavahendite süsteemi loomise, Euroopa Parlamendi eelarvepädevuse suurendamise, Euroopa Parlamendi otseste ja üldiste valimiste kehtestamise ning Euroopa Rahasüsteemi loomisega. Ühtne Euroopa akt, millega muudeti olulisel määral Rooma lepingut ja tugevdati integratsiooni suure siseturu loomise kaudu, jõustus 1986. aastal.

PEAMISED SAAVUTUSED INTEGRATSIOONI ESIMESEL ETAPIL

Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) asutamislepingu ehk teisisõnu [Rooma lepingu](#) artikliga 8 nähti ette ühisturu kujundamise lõpuleviimine kolmes etapis 12-aastase üleminekuaja jooksul, mis lõppes 31. detsembril 1969. Selle esimene eesmärk – tolliliit – viidi lõpule oodatust kiiremini. Kvootide laiendamise ja siseriiklike tollimaksude etapiviisilise kaotamise üleminekuajag lõppes juba 1. juulil 1968. Siiski olid üleminekuperioodi lõppedes liikumisvabaduse teel ikka veel suured takistused. Samal kuupäeval hakkas EMÜs kehtima ühine tollitariifistik kolmandate riikidega toimivas kaubavahetuses.

Nn roheline Euroopa oli Euroopa integratsiooni teine põhiprojekt. 1962. aastal võeti vastu esimesed ühist põllumajanduspoliitikat reguleerivad määrused ning loodi Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond.

ALUSLEPINGUTE ESIMESED MUUDATUSED

A. Institutsioonide kujundamine

Esimene institutsiooniline muudatus tehti 8. aprillil 1965 allkirjastatud [liitmislepinguga](#), millega liideti täitevorganid. See jõustus 1967. aastal, kui Euroopa ühenduste (Euroopa Sõe- ja Teraseühendus, Euroopa Majandusühendus ja Euroopa Aatomienergiaühendus) jaoks loodi ühtne nõukogu ja ühtne komisjon ning kehtestati ühe eelarve põhimõte.

B. Omavahendid ja eelarvepädevus

[Nõukogu 21. aprilli 1970. aasta otsusega](#) liikmesriikide rahaliste osamaksete asendamise kohta ühenduste omavahenditega loodi ühenduse omavahendite süsteem, millega asendati liikmesriikide osamaksed ([1.4.1](#)).

- 22. aprilli 1970. aasta [Luxembourggi lepinguga](#) anti Euroopa Parlamendile teatav eelarvepädevus ([1.3.1](#)).
- 22. juuli 1975. aasta Euroopa ühenduste asutamislepingute ning Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamislepingu teatavate rahandussätete muutmise lepinguga ([Brüsseli leping](#)) anti Euroopa Parlamendile õigus eelarve tagasi lükata ja anda heakskiit komisjoni tegevusele eelarve täitmisel. Sama lepinguga loodi kontrollikoda kui asutus, mis vastutab ühenduse kulude ja tulude kontrollimise ning finantsjuhtimise järelevalve eest ([1.3.12](#)).

C. Valimised

[20. septembri 1976. aasta akti](#) alusel anti Euroopa Parlamendile uus legitiimsus ja mõjuvõim, sest sellega kehtestati Euroopa Parlamendi otsesed ja üldised valimised (1.3.4). Akti [muudeti 2002. aastal](#), et lisada proportsionaalse esindatuse üldpõhimõtte ja raamsätteid Euroopa Parlamendi valimisi käsitlevate siseriiklike õigusaktide jaoks.

D. Laienemine

Ühendkuningriik ühines Euroopa Majandusühendusega 1. jaanuaril 1973 koos Taani ja Iirimaa, kuid norralased hääletasid rahvahääletusel ühinemise vastu. Kreeka sai liikmesriigiks 1981. aastal ning Hispaania ja Portugal 1986. aastal.

E. Ühenduse eelarve

Esimeste laienemiste järel nõuti rangemat eelarvepoliitikat ja ühise põllumajanduspoliitika reformi. 1979. aastal jõudis Euroopa Ülemkogu kokkuleppele mitmetes täiendavates meetmetes. [1984. aasta Fontainebleau lepingutega](#) saavutati lõplik lahendus, mille aluseks oli põhimõtte, et kui mõne liikmesriigi finantskohustus on riigi suhtelist jõukust arvestades liiga suur, võib seda korrigeerida.

UUED INTEGRATSIOONIPLAANID

Tiivustatuna majandusühenduse esialgsest edust, kerkis 1960. aastate algul jälle esile liikmesriikide poliitilise ühendamise idee, kuigi Euroopa Kaitseühenduse loomine 1954. aasta augustis ebaõnnestus.

A. Poliitilise liidu loomise katse läbikukkumine

1961. aasta Bonni tippkohtumisel palusid Euroopa Ühenduse kuue asutajariigi riigipead ja valitsusjuhid valitsustevahelisel komiteel, mille esimees oli Prantsusmaa suursaadik Christian Fouchet, esitada ettepanekud Euroopa rahvaste liidu poliitilise staatuse kohta. Komitee üritas kaks korda, 1960. ja 1962. aastal, esitada liikmesriikidele lepingu eelnõu, mis oleks kõigile vastuvõetav, ent ei saavutanud soovitud tulemust, kuigi Fouchet' plaan põhines liikmesriikide identiteedi rangel austamisel ja välistas seega föderatsiooni loomise võimaluse.

Poliitilise ühenduse puudumisel asendas seda Euroopa poliitiline koostöö. Haagi tippkohtumise konverentsil 1969. aasta detsembris otsustasid riigipead ja valitsusjuhid leida parima mooduse edu saavutamiseks poliitilise ühendamise valdkonnas. Välisministrite poolt 1970. aasta oktoobris vastu võetud Davignoni raport, mida arendati edasi teistes raportites, moodustas Euroopa poliitilise koostöö aluse kuni [ühtse Euroopa akti](#) jõustumiseni.

B. 1966. aasta kriis

Kui üleminekuperioodi kolmandas etapis muudeti nõukogus hääletamise korda, s.t et teatavates valdkondades mindi ühehäälselt otsuselt üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele, tõi see endaga kaasa tõsise kriisi. Prantsusmaa avaldas vastuseisu mitmele komisjoni ettepanekule, milles käsitleti muu hulgas ühise põllumajanduspoliitika rahastamise meetmeid, ning lõpetas ühenduse olulistel kohtumistel osalemise (nn tühja tooli poliitika). Nimetatud kriis lahendati [Luxembourgji kompromissiga](#) (1.3.7), milles märgiti, et kui kaalul on ühe või mitme riigi elulised huvid,

püüavad nõukogu liikmed jõuda lahendusteni, mille saavad kõik vastastikuseid huve austades heaks kiita.

C. Euroopa tippkohtumiste kasvav tähtsus

Kuigi nende kohtumised toimusid väljaspool ühenduse institutsioonilist raamistikku, hakkasid liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid oma konverentsidel poliitilisi juhiseid vastu võtma ja tegelema probleemidega, mida ministrite nõukogu lahendada ei suutnud. Pärast esimesi kohtumisi 1961. ja 1967. aastal muutusid need alates 1. ja 2. detsembri 1969. aasta Haagi tippkohtumisest järjest tähtsamaks. Haagi tippkohtumisel alustati läbirääkimisi ühenduse laiendamise üle ja saavutati kokkulepe ühenduse finantssüsteemi küsimuses. Ka Fontainebleau tippkohtumisel (1974. aasta detsembris) võeti vastu tähtsaid poliitilisi otsuseid Euroopa Parlamendi otseste valimiste ja nõukogu otsustamismenetluse kohta. Samuti otsustasid seal riigipead ja valitsusjuhid tulla edaspidi kokku kolm korda aastas Euroopa Ülemkoguna, et arutada ühenduse asju ja poliitilist koostööd (1.3.6).

D. Institutsioonide reform ja rahapoliitika

1970. aastate lõpus tegid liikmesriigid oma majandus- ja eelarvepoliitika kooskõlastamiseks mitmeid algatusi. Et lahendada probleeme seoses raha ebastabiilsuse ja selle negatiivse mõjuga ühisele põllumajanduspoliitikale ja liikmesriikidevahelisele ühtekuuluvusele, otsustati Euroopa Ülemkogu Bremeni ja Brüsseli kohtumistel 1978. aastal luua Euroopa Rahasüsteem. Süsteem loodi vabatahtlikkuse ja diferentseerituse alusel (Ühendkuningriik otsustas vahetuskursisüsteemis mitte osaleda) ning selle aluseks oli ühine arvestusühik (eküü).

Euroopa Ülemkogu Londoni kohtumisel 1981. aastal esitasid Saksamaa välisminister Hans-Dietrich Genscher ja Itaalia välisminister Emilio Colombo ettepaneku Euroopa akti kohta, mis hõlmas rea teemasid: poliitiline koostöö, kultuur, põhiõigused, ühenduse asutamislepingu kohaldamisalast väljapoole jäävaid valdkondi reguleerivate õigusaktide ühtlustamine ning vägivalda, terrorismi ja kuritegevuse vastu võitlemise viisid. Ettepanekut ei võetud küll selle alguses vormis vastu, kuid mõned osad sellest võeti üle pidulikkude deklaratsiooni Euroopa Liidu kohta, mis võeti vastu Stuttgardis 19. juunil 1983.

E. Spinelli projekt

Paar kuud pärast Euroopa Parlamendi esimesi otsuseid valimisi 1979. aastal tekkis parlamendi suhetes nõukoguga 1980. aasta eelarve tõttu tõsine kriis. Euroopa Parlamendi liikme, Euroopa Föderaalsete Liikumise asutaja ja endise voliniku Altiero Spinelli algatusel kohtus 1980. aasta juulis üheksast parlamendiliikmest koosnev rühm, et arutada institutsioonide toimimise parandamise võimalusi. 1981. aasta juulis moodustas Euroopa Parlament institutsiooniliste küsimuste komisjoni, mille koordinaator ja raportöör oli Spinelli, et koostada olemasolevate aluslepingute muutmise kava. Kõnealune komisjon otsustas töötada välja Euroopa Liidu tulevase põhiseaduse projekti. Lepingu projekt võeti 14. veebruaril 1984. aastal vastu suure häälteenamusega. Projektis nähti ette, et seadusandlikku võimu hakatakse teostama kahekojalise süsteemi alusel, mis oleks väga sarnane föderaalriigi süsteemile^[1].

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#), Bruylant, Brüssel, 2007, lk 14.

Süsteemi eesmärk oli luua tasakaal Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel, kuid liikmesriikide jaoks oli see vastuvõetamatu.

ÜHTNE EUROOPA AKT

Pärast ühenduse eelarvevaidluse lahendamist 1980. aastate alguses otsustas Euroopa Ülemkogu 1984. aasta juunis toimunud Fontainebleau kohtumisel moodustada riigipeade ja valitsusjuhtide isiklike esindajate ajutise komisjoni, mida nimetatakse selle esimehe järgi Dooge'i komisjoniks. Komisjonil paluti esitada ettepanekud ühenduse süsteemi toimimise ja poliitilise koostöö parandamiseks. Kuid Euroopa Ülemkogu 1985. aasta juunis Milanos toimunud kohtumisel otsustati hääلteenamusega (7 poolt- ja 3 vastuhäälega), mis on selles organis erakordne, kutsuda kokku valitsustevaheline konverents, et arutada institutsioonide volituste tugevdamist, ühenduse tegevuse laiendamist uutesse valdkondadesse ja tõelise siseturu loomist.

17. veebruaril 1986 allkirjastasid üheksa liikmesriiki ühtse Euroopa akti, hiljem kirjutasid sellele alla veel Taani (pärast positiivset tulemust rahvahääletusel) ning Itaalia ja Kreeka 28. veebruaril 1986. Liikmesriikide parlamendid ratifitseerisid akti 1986. aasta jooksul, aga kuna eraisik oli esitanud kaebuse lirimaa kohtutele, jõustus akt alles kuus kuud hiljem, 1. juulil 1987. Ühtne Euroopa akt oli Rooma lepingu esimese põhjaliku muutmise tulemus. Selle peamised sätted on järgmised:

A. Liidu pädevuste laiendamine

1. Suure siseturu loomine

Täielikult toimiva siseturu kujundamine tuli viia lõpule 1. jaanuariks 1993, jätkates 1958. aastal loodud ühisturu eesmärgi täitmist ([2.1.1](#)) ja seda laiendades.

2. Uued volitused kehtestati järgmistes valdkondades:

- rahapoliitika;
- sotsiaalpoliitika;
- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus;
- teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine;
- keskkond;
- välispoliitiline koostöö.

B. Nõukogu otsuste tegemise suutlikkuse parandamine

Neljas ühenduse vastutusvaldkonnas (ühise tollitariifistiku muutmine, teenuste osutamise vabadus, kapitali vaba liikumine ning ühine mere- ja lennutranspordipoliitika) asendati ühehäälsuse nõue otsuse vastuvõtmisega kvalifitseeritud hääلteenamusega. Otsuste tegemine kvalifitseeritud hääлteenamusega võeti kasutusele ka mitmes uues vastutusvaldkonnas (nt siseturg, sotsiaalpoliitika, majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus, teadusuuringud ja tehnoloogiaarendus ning keskkonnapoliitika). Kvalifitseeritud hääлteenamuse kasutuselevõtmine tõi endaga kaasa nõukogu kodukorra muutmise, et viia see kooskõlla eesistuja ühe varasema deklaratsiooniga, mis nägi ette, et edaspidi saab nõukogus korraldada hääлетamist mitte üksnes nõukogu eesistuja algatusel, vaid ka

komisjoni või liikmesriigi taotlusel, kui nõukogu liikmed on lihthäälteenamusega selle poolt.

C. Euroopa Parlamendi osatähtsuse suurenemine

Euroopa Parlamendi volitusi suurendati järgmiselt:

- ühenduse laienemis- ja assotsiatsioonilepingute sõlmimiseks on vaja parlamendi nõusolekut;
- võeti kasutusele koostöömenetlus nõukoguga ([1.2.3](#)), mis andis parlamendile tegelikud, ehkki piiratud, õigusloomevolitused. Sel ajal kohaldati seda umbes tosina õigusliku aluse suhtes ja see tähistas otsustavat pöördepunkti Euroopa Parlamendi muutmisel tõeliseks kaasseadusandjaks.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.3. MAASTRICHTI JA AMSTERDAMI LEPING

Maastrichti lepinguga muudeti eelnevaid Euroopa aluslepinguid ja rajati Euroopa Liit, mis tugineb kolmele sambale: Euroopa ühendused, ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ning koostöö justiits- ja siseküsimustes (JSK). Liidu laienemist silmas pidades viidi Amsterdamis lepinguga sisse kohandused, mida oli vaja liidu tõhusamaks ja demokraatlikumaks toimimiseks.

MAASTRICHTI LEPING

Maastrichtis 7. veebruaril 1992 allkirjastatud Euroopa Liidu leping^[1] jõustus 1. novembril 1993.

A. Liidu ülesehitus

Euroopa Liidu asutamisega tähistas Maastrichti leping „ uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises“. Liidu aluseks olid Euroopa ühendused, mida täiendati Euroopa Liidu lepinguga kasutusele võetud poliitika ja koostöövormidega. Liidul oli ühtne institutsiooniline raamistik, mis koosnes nõukogust, Euroopa Parlamendist, Euroopa Komisjonist, kohtust ja kontrollikojast (mis olid sel ajal rangelt võttes ainsad ELi institutsioonid), kes kasutasid oma volitusi kooskõlas aluslepingutega. Lepinguga loodi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee, millel on nõuandvad volitused. Lisaks olemasolnud EIP grupi finantsasutustele, s.t Euroopa Investeerimispankale ja Euroopa Investeerimisfondile, asutati lepingu sätete alusel Euroopa Keskpankade Süsteem ja Euroopa Keskpank.

B. Liidu pädevus

Maastrichti lepinguga loodud liidule anti lepingu alusel teatavad volitused, mis jagunesid kolme rühma, mida tavaliselt nimetatakse „sammasteks“. Esimene samm koosnes Euroopa ühendustest ja moodustas raamistiku, milles ühenduse institutsioonid said täita volitusi, mille osas liikmesriigid olid lepinguga reguleeritud valdkondades oma suveräänsuse ühendusele üle andnud. Teine samm hõlmas ühist välis- ja julgeolekupoliitikat, mis oli sätestatud lepingu V jaotises. Kolmas samm hõlmas koostööd justiits- ja siseküsimustes, mis oli sätestatud lepingu VI jaotises. Lepingu V ja VI jaotises nähti ette valitsustevaheline koostöö, milles kasutatakse ühiseid institutsioone ja milles on teatavaid riigiüleseid aspekte, nagu komisjoni kaasamine ja Euroopa Parlamendiga konsulteerimine.

1. Euroopa Ühendus (esimene samm)

Ühendusel oli ülesanne tagada ühtse turu sujuv toimimine ning edendada muu hulgas majandustegevuse ühtlustatud, tasakaalustatud ja püsivat arengut, tööhõive ja sotsiaalkaitse kõrget taset ja soolist võrdõiguslikkust. Ühendus järgis oma volituste piires tegutsedes neid eesmärke EÜ asutamislepingu artiklis 3 sätestatud ühisturu loomisega ja sellega seotud meetmete võtmisega ning artiklis 4 osutatud majanduspoliitika ja ühisraha kasutusele võtmisega. Ühenduse tegevus pidi järgima

[1] EÜT C 191, 29.7.1992, lk 1.

proportsionaalsuse põhimõtet ning nendes valdkondades, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse, subsidiaarsuse põhimõtet (EÜ asutamislepingu artikkel 5).

2. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) (teine samm)

Liidu ülesanne oli ühise välis- ja julgeolekupoliitika määratlemine ja rakendamine valitsustevaheliste meetodite abil. Liikmesriikidelt oodati selle poliitika aktiivset ja tingimusteta toetamist lojaalsuse ning vastastikuse solidaarsuse vaimus. Poliitika eesmärgid olid järgmised: kaitsta liidu ühiseid väärtusi, põhihuve, sõltumatust ning terviklikkust kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtetega; tugevdada igal viisil liidu julgeolekut; edendada rahvusvahelist koostööd; arendada ja tugevdada demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet ning inimõiguste ja põhivabaduste austamist.

3. Koostöö justiits- ja siseküsimustes (kolmas samm)

Liidu eesmärk oli arendada nendes valdkondades valitsustevaheliste meetodite abil ühist tegevust, et tagada kodanikele kõrgetasemeline kaitse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal. Koostöö hõlmas järgmisi valdkondi:

- ühenduse välispiiride ületamise reeglid ja kontrollimine;
- võitlus terrorismi, raskete kuritegude, uimastikaubanduse ja rahvusvaheliste pettustega;
- õigusalane koostöö kriminaal- ja tsiviilasjades;
- Euroopa Politseiameti (Europol) loomine koos liikmesriikide politseijõudude vahelise teabevahetuse süsteemiga;
- võitlus ebaseadusliku sisserändega;
- ühine varjupaigapoliitika.

AMSTERDAMI LEPING

Amsterdamis 2. oktoobril 1997 allkirjastatud Amsterdami leping, millega muudeti Euroopa Liidu lepingut, Euroopa ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud õigusakte^[2], jõustus 1. mail 1999.

A. Liidu pädevuse suurenemine

1. Euroopa Ühendus

Eesmärkide osas pöörati erilist tähelepanu tasakaalustatud ja kestlikule arengule ning tööhõive kõrgele tasemele. Loodi mehhanism liikmesriikide tööhõivepoliitika kooskõlastamiseks ning nähti ette võimalus teatavateks ühenduse meetmeteks antud valdkonnas. EÜ asutamislepingusse lisati sotsiaalpoliitika kokkulepe koos mõningate täiendustega (osalemisest loobumise võimaluse kaotamine). Ühenduse meetodit kohaldati sellest ajast peale mitmes seni kolmanda samba alla kuulunud olulises valdkonnas, nagu varjupaigapoliitika, sisseränne, välispiiride ületamine, pettustevastane võitlus, tollikoostöö ja õigusalane koostöö tsiviilasjades ning osale Schengeni lepingu alusel toimuvast koostööst, mida EL ja ühendused täielikult toetasid.

[2][EÜT C 340, 10.11.1997, lk 115.](#)

2. Euroopa Liit

Valitsustevahelist koostööd kriminaalasjades tehtava politseikoostöö ja õiguslase koostöö valdkonnas tugevdati täpsete eesmärkide ja ülesannete kindlaksmääramisega ning uue, direktiiviga sarnase õigusliku vahendi loomisega. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika vahendeid arendati hiljem, eelkõige uue vahendi – ühise strateegia loomisega, samuti nõukogu ÜVJP peasekretäri ametikoha ning uue struktuuri – poliitika planeerimise ja varajase hoiatamise üksuse loomisega.

B. Euroopa Parlamendi tugevam positsioon

1. Seadusandlikud volitused

Kaasotsustamismenetluse kohaselt, mida laiendati EÜ asutamislepingus esitatud 15 õiguslikule alusele, said Euroopa Parlamendist ja nõukogust praktiliselt võrdsel alusel kaasseadusandjad. Kaasotsustamismenetlust kohaldati kõikides valdkondades, kus nõukogu võis otsuseid teha kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud põllumajanduses ja konkurentsipoliitikas. Neljal juhul (artiklid 18, 42 ja 47 ning artikkel 151 kultuuripoliitika kohta, mida ei muudetud) kombineeriti kaasotsustamismenetlust nõukogu ühehäälse otsuse nõudega. Ülejäänud õigusloomevaldkondades, kus oli nõutav ühehäälsus, kaasotsustamismenetlust ei kasutatud.

2. Kontrolliõigus

Euroopa Parlament hääletas komisjoni koosseisule tervikuna heakskiidu andmise üle ning pidi ka tulevase komisjoni presidendi ametisse nimetamise eelnevalt heaks kiitma (artikkel 214).

3. Parlamendiliikmete valimine ja põhimäärus

Mis puudutab menetlust Euroopa Parlamendi liikmete valimiseks otsestel ja üldistel valimistel (EÜ asutamislepingu artikkel 190), siis olemasolevale ühenduse õigusele võtta vastu ühtne menetlus lisati õigus võtta vastu ühised põhimõtted. Samasse artiklisse lisati ka õiguslik alus, mis võimaldab võtta vastu Euroopa Parlamendi liikmete ühtse põhimääruse. Samas puudusid endiselt sätted, mis oleksid võimaldanud võtta meetmeid Euroopa tasandi erakondade arendamiseks (vt artikkel 191).

C. Tihedam koostöö

Esimest korda sisaldasid aluslepingud üldisi sätteid, mis võimaldasid mõnel liikmesriigil teatavatel tingimustel kasutada ühiseid institutsioone tihedama omavahelise koostöö korraldamiseks. Selline võimalus täiendas muude konkreetsete sätetega reguleeritud tihedamat koostööd, nagu majandus- ja rahaliit, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomine ning Schengeni koostööd käsitlevate sätete inkorporeerimine. Tihedam koostöö oli võimalik kolmanda samba raames ning eriti piiravatel tingimustel ka küsimustes, mis ei kuulunud ühenduse ainupädevusse. Tingimused, millele igasugune tihedam koostöö pidi vastama, ning kavandatud otsustamismenetlused olid koostatud selliselt, et selle uue teguri kasutamine jääks integratsiooniprotsessis erakorraliseks ja et seda saaks kasutada üksnes liikumiseks suurema integratsiooni suunas, mitte tagasiminekuks.

D. Lihtsustamine

Amsterdami lepinguga kõrvaldati aluslepingutest kõik sätted, mis olid aja jooksul kehtetuks muutunud või aegunud, tagades samas, et see ei mõjutaks nendest sätetest varem tulenenud õiguslikku toimet. Samuti nummerdati uuesti aluslepingute artiklid. Juriidilistel ja poliitilistel põhjustel allkirjastati leping ja esitati ratifitseerimiseks kehtivate aluslepingute muudatustena.

E. Institutsioonilised reformid enne laienemist

1. Amsterdami lepingus sätestati vastavalt parlamendi taotlusele Euroopa Parlamendi liikmete maksimumarvuks 700 (artikkel 189).
2. Komisjoni koosseisu ja häälte arvestamise küsimust käsitleti lepingule lisatud protokollis institutsioonide kohta. Protokollis sätestati, et kuni 20 liikmesriigiga liidus kuulub komisjoni igast liikmesriigist üks kodanik, tingimusel et selleks kuupäevaks on muudetud häälte arvestamist nõukogus. Igal juhul pidi uus valitsustevaheline konverents vähemalt üks aasta enne 21. liikmesriigi ühinemist lepingute sätteid institutsioonide kohta põhjalikult läbi vaatama.
3. Sätestati ka nõukogus kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamine mitmete Amsterdami lepinguga kehtestatud uute õiguslike aluste puhul. Olemasolevatest ühenduse poliitikavaldkondadest kehtisid uued sätted kvalifitseeritud häälteenamuse kohta aga ainult teadusuuringute poliitika puhul, muudes poliitikavaldkondades oli jätkuvalt nõutav ühehäälsus.

F. Muud aspektid

Ühenduse menetlusi subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamiseks käsitleti sellekohases protokollis. Uute sätetega, mis käsitlesid juurdepääsu dokumentidele (artikkel 255) ja suuremat avatust nõukogu õigusloometegevuses (artikli 207 lõige 3), parandati läbipaistvust.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendiga konsulteeriti enne valitsustevahelist konverentsi. Samuti osales parlament valitsustevahelistel konverentsidel vastavalt ad hoc korrale; viimasel kolmel valitsustevahelisel konverentsil esindasid parlamenti kas parlamendi president või kaks parlamendiliiget.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Mariusz Maciejewski
07/2024

1.1.4. NICE'I LEPING JA EUROOPA TULEVIKU KONVENT

Nice'i leping valmistas Euroopa Liitu vaid osaliselt ette 1. mai 2004. aasta ja 1. jaanuari 2007. aasta olulisteks laienemisteks itta ja lõunasse. Seetõttu tegi Euroopa tuleviku konvent Laekeni deklaratsioonis püstitatud küsimustest lähtudes jõupingutusi, et luua liidule uus õiguslik alus Euroopa põhiseaduse lepingu vormis. Põhiseaduslepingut ei ratifitseeritud, kuna kahes liikmesriigis lõppes referendum negatiivse tulemusega.

NICE'I LEPING

Leping kirjutati alla 26. veebruaril 2001 ja see jõustus 1. veebruaril 2003.

A. Eesmärgid

Vastavalt Euroopa Ülemkogu 1999. aasta Helsingi kohtumise järeldustele pidi EL olema 2002. aasta lõpuks suuteline ühinemiseks valmisolevad taotlejariigid uute liikmesriikidena vastu võtma. Kuna ainult kahes taotlejariigis oli rahvaarv suurem kui seniste liikmesriikide keskmine, lisas ühinemine väiksema rahvaarvuga riikidele märkimisväärselt poliitilist kaalu. [Nice'i lepingu](#) eesmärk oli seetõttu muuta ELi institutsioonid tõhusamaks ja õiguspärasemaks ning valmistada EL ette uueks suureks laienemiseks.

B. Taust

Maastrichti ja Amsterdami valitsustevahelistel konverentsidel käsitleti mitmeid institutsioonilisi küsimusi, kuid neile ei leitud rahuldavat lahendust (lõpetamata küsimustele viidatakse kui „Amsterdami ülejääkidele“). Selliste küsimuste hulgas oli komisjoni suurus ja koosseis, häälte arvestamine nõukogus ning kvalifitseeritud häälteenamuse laialdasem kasutamine. Eesistujariigi Soome aruande põhjal otsustati 1999. aasta lõpus Euroopa Ülemkogu kohtumisel Helsingis, et järgmine valitsustevaheline konverents peab käsitlema „Amsterdami ülejääke“ ja kõiki laienemise ettevalmistamiseks vajalikke muudatusi.

C. Sisul

Valitsustevaheline konverents algas 14. veebruaril 2000 ja lõpetas töö Nice'is 10. detsembril 2000, jõudes kokkuleppele institutsioonilistes küsimustes ning reas muudes punktides: uues kohtade jaotuses Euroopa Parlamendis, tõhustatud koostöö paindlikumas korralduses, põhiõiguste ja -väärtuste järelevalves ELis ning ELi kohtusüsteemi tugevdamises.

1. Häälte arvestamine nõukogus

Vaadeldes hääletussüsteemi nõukogus, komisjoni koosseisu ja teataval määral kohtade jaotust Euroopa Parlamendis kui seotud küsimusi, mõistis Euroopa Ülemkogu tõsiasja, et selle tippkohtumise põhiülesanne oli muuta liikmesriikide suhtelist kaalu – teema, mida ei olnud alates Rooma lepingust käsitletud ükski valitsustevaheline konverents.

Kvalifitseeritud häälteenamuse määratlemiseks kavandati kaks meetodit: uus arvestamissüsteem (senise süsteemi kohandus) või (häälte ja rahvaarvu) topeltenamuse kohaldamine – lahendus, mille pakkus välja komisjon ja mida parlament toetas. Valitsustevaheline konverents valis esimese võimaluse. Kõikide liikmesriikide häälte arv kasvas, kuid kõige suurema rahvaarvuga liikmesriikide osakaal vähenes: varasemalt 55%-lt häälest langes see pärast kümne uue liikme ühinemist 45%-le ja 1. jaanuaril 2007. aastal 44,5%-le. Seetõttu lisati uued sätted, nagu näiteks nn demograafiline turvavõrk. Selle kohaselt võib liikmesriik taotleda, et tehtaks kindlaks, kas kvalifitseeritud häälteenamuse moodustavad liikmesriigid esindavad vähemalt 62% kogu liidu rahvastikust. Kui see nii ei ole, siis kõnealust otsust vastu ei võeta.

2. Euroopa Komisjon

a. Koosseis

Alates 2005. aastast on komisjonis üks volinik igast liikmesriigist. Nõukogu võib ühehäälselt otsustada volinike arvu ja rotatsioonisüsteemi korralduse üle, arvestades, et komisjon peab kajastama liikmesriikide demograafilist ja geograafilist mitmekesisust.

b. Sisekorraldus

Nice'i leping annab komisjoni presidendile õiguse jaotada volinike vahel ülesanded ning ta võib neid oma ametiaja jooksul ka ümber jaotada. Samuti valib ta asepresidendid ja otsustab nende arvu.

3. Euroopa Parlament

a. Koosseis

Amsterdami lepingus määrati EP liikmete maksimaalseks arvuks 700. Nice'is aga leidis Euroopa Ülemkogu, et laienemist silmas pidades oleks vaja iga liikmesriigi EP liikmete arv uuesti läbi vaadata. EP uut koosseisu kasutati ka vastukaaluna muudetud häälte arvestamisele nõukogus. Seetõttu määrati EP liikmete maksimaalseks arvuks 732.

b. Volitused

Euroopa Parlament, nagu nõukogu, komisjon ja liikmesriigidki, võis vaidlustada kohtus nõukogu, komisjoni või Euroopa Keskpanga akte pädevuse puudumise, olulise menetlusnormi rikkumise, aluslepingu või selle rakendusnormi rikkumise või võimu kuritarvitamise alusel.

Komisjoni ettepaneku kohaselt muudeti artikkel 191 tegevuslikuks õiguslikuks aluseks, mis võimaldab võtta kaasotsustamismenetluse teel vastu Euroopa tasandi erakondi reguleerivad eeskirjad ja nende rahastamist käsitlevad sätted.

EP seadusandlikke volitusi suurendati, laiendades veidi kaasotsustamismenetluse kohaldamisala ja nõudes, et EP peab andma oma nõusoleku tõhustatud koostöö sisseseadmisele kaasotsustamismenetluse alla kuuluvates valdkondades. Lisaks tuleb küsida EP arvamust, kui nõukogu esitab arvamuse põhiõiguste olulise rikkumise ohu kohta mõnes liikmesriigis.

4. Kohtusüsteemi reform

a. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohtule anti õigus tulla kokku mitmel erineval viisil: kolmest või viiest kohtunikust koosnevate kodadena, suurkojana (11 kohtunikku) või täiskoguna. Nõukogu võib ühehäälselt suurendada kohtujuristide arvu. Euroopa Liidu Kohus säilitas pädevuse küsimustes, mille kohta taotletakse eelotsust, aga ta võis oma põhikirja kohaselt suunata Esimese Astme Kohtusse kohtuasjade liigid, mis ei ole loetletud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 225.

b. Üldkohus

Üldkohtu (mis enne 1. detsembril 2009 jõustunud Lissaboni lepingut oli Esimese Astme Kohus) volitusi suurendati nii, et need hõlmaksid teatavaid eelotsuste kategooriaid. Kohtukollegiume võib moodustada nõukogu ühehäälsel otsusega. Kõik need toimimist puudutavad sätted, eelkõige kohtu volitused, sätestati hiljem aluslepingus.

5. Seadusandlikud menetlused

Kuigi suure hulga (27) uute poliitikavaldkondade ja meetmete puhul sai nõutavaks kvalifitseeritud häälteenamus nõukogus, laiendati kaasotsustamist ainult mõnele vähetähtsale valdkonnale (endised Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklid 13, 62, 63, 65, 157, 159 ja 191), endise artikli 161 puhul sätestati nõusoleku vajadus.

6. Tõhustatud koostöö

Nagu Amsterdami lepingi, sisaldab Nice'i leping üldsätteid, mis kehtivad kõikide tõhustatud koostöö valdkondade suhtes, ja asjaomase samba erisätteid. Kuid kui Amsterdami lepingus sätestati tõhustatud koostöö ainult esimese ja kolmanda samba raames, nähakse see Nice'i lepingus ette kõigi kolme samba jaoks.

Lisaks tehti Nice'i lepinguga veel muudatusi: Euroopa Ülemkogusse suunamine ei olnud enam võimalik ja „mõistliku aja“ mõistet täpsustati. Kõikides valdkondades, kus tõhustatud koostöö on seotud kaasotsustamismenetluse alla kuuluva küsimusega, muutus nõutavaks EP nõusolek.

7. Põhiõiguste kaitse

ELi lepingu artiklile 7 lisati lõige, mis puudutab otsuseid juhul, kui põhiõiguste ilmsel rikkumist ei ole tegelikult toimunud, aga on „ilmne oht“, et see võib toimuda. Nõukogu teeb pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega kindlaks ohu olemasolu ja annab asjaomasele liikmesriigile vajalikud soovitused. Kuulutati välja mittesiduv Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

D. Euroopa Parlamendi roll

Nagu ka varasematel valitsustevahelistel konverentsidel, osales Euroopa Parlament 2000. aastal aktiivselt valitsustevahelise konverentsi ettevalmistamisel. Parlament esitas oma [18. novembri 1999. aasta resolutsioonis aluslepingute reformi ettevalmistamise ja järgmise valitsustevahelise konverentsi kohta](#) ning [31. mai 2001. aasta resolutsioonis Nice'i lepingu ja Euroopa Liidu tuleviku kohta](#) oma seisukohad konverentsi päevakorra ning selle edusammude ja eesmärkide kohta. Lisaks väljendas EP arvamust põhiõiguste harta sisu ja õigusliku tähenduse kohta. Euroopa Parlament

nõudis eelkõige, et järgmine valitsustevaheline konverents oleks läbipaistev protsess, millesse on kaasatud Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide liikmed, komisjon ja tavainimeste panus ning mille tulemusena koostatakse põhiseaduse tüüpi dokument.

EUROOPA TULEVIKU KONVENT

A. Alus ja eesmärgid

Kooskõlas Nice'i lepingule lisatud deklaratsiooniga nr 23 otsustati Laekenis 14. ja 15. detsembril 2001. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel korraldada konvent, kuhu tuleksid kokku Euroopa Liidu tuleviku üle peetava mõttevahetuse peamised osalised. Konvendi eesmärk oli valmistada võimalikult läbipaistvalt ette järgmine valitsustevaheline konverents, käsitledes nelja põhiküsimust, mis tõstatuvad seoses ELi tulevase arenguga: pädevuste parem jaotus, ELi vahendite lihtsustamine, rohkem demokraatiat, läbipaistvust ja tõhusust ning põhiseaduse väljatöötamine Euroopa kodanikele.

B. Korraldus

Konvendi kuulusid president (Valéry Giscard d'Estaing), kaks asepresidenti (Giuliano Amato ja Jean-Luc Dehaene), 15 liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide esindajat, 30 riikide parlamentide liiget (kaks igast liikmesriigist), 16 Euroopa Parlamendi liiget ja kaks Euroopa Komisjoni esindajat. Ka liiduga ühinemist taotlenud riigid võisid aruteludes võrdsel alusel osaleda, kuid nad ei saanud blokeerida liikmesriikide vahel kujunevat võimalikku konsensust. Seega oli konvendil kokku 105 liiget.

Peale presidendi ja asepresidentide kuulusid konvendi juhatusse üheksa konvendi liiget ning kandidaatriikide valitud nn kutsutud esindaja. Juhatuse ülesanne oli konvendi töö käima lükata ja anda konvendi tööle alus.

C. Tulemused

[Konvendi](#) töö hõlmas kuulamise etappi, mille jooksul konvent püüdis teha kindlaks liikmesriikide ja Euroopa kodanike ootused ja vajadused, väljendatud ideede analüüsi etappi ning etappi, mille käigus koostati arutelu tuumast lähtuvad soovitused. 11 tööühma esitasid oma järeldused konvendile 2002. aasta lõpus. 2003. aasta esimesel poolel peeti konvendis arutelusid konvendi koostatud teksti üle, millest sai [Euroopa põhiseaduse lepingu](#) eelnõu.

Lepingu I osa (põhimõtted ja institutsioonid, 59 artiklit) ja II osa (põhiõiguste harta, 54 artiklit) esitati Euroopa Ülemkogu kohtumisele Thessaloníkis 20. juunil 2003. III osa (poliitika, 338 artiklit) ja IV osa (lõppsätted, 10 artiklit) esitati eesistujariik Itaaliale 18. juulil 2003. Euroopa Ülemkogu võttis 18. juunil 2004 selle teksti vastu mitmete muudatustega, kuid konvendi koostatud eelnõu põhistruktuur jäi alles. [Euroopa Parlament kiitis lepingu heaks](#), kuid see lükati tagasi Prantsusmaal (29. mail 2005) ja Madalmaades (1. juunil 2005) toimunud riiklikel referendumitel. Kahes riigis, Prantsusmaal ja Madalmaades, negatiivse tulemusega lõppenud referendumi tulemusel jäi Euroopa põhiseaduse lepingu ratifitseerimisprotsess lõpuni viimata.

D. Euroopa Parlamendi roll

Enamiku vaatlejate arvates oli Euroopa Parlamendi liikmete roll Euroopa tuleviku konvendi töös otsustava tähtsusega. Mitu asjaolu, nagu rahvusvahelises keskkonnas

läbirääkimiste pidamise kogemus ja see, et konvent tuli kokku Euroopa Parlamendi ruumides, võimaldasid Euroopa Parlamendi liikmetel konvendi arutelusid ja nende tulemusi oluliselt mõjutada. Lisaks aitasid Euroopa Parlamendi liikmed aktiivselt kaasa Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide liikmetest koosnevate poliitiliselt lähedaste rühmituste tekkimisele. Euroopa Parlament suutis seega saavutada märkimisväärse arvu algselt seatud eesmärged. Enamik neist on nüüd kindlustatud Lissaboni lepinguga.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Mariusz Maciejewski

04/2024

1.1.5. LISSABONI LEPING

Teabelehes tutvustatakse Lissaboni lepingu tausta ja olulisemaid sätteid. Eesmärk on tuua selle uusima ELi alusteksti kujunemisloos välja ajalooline seos varasemate lepingutega. Konkreetseid sätteid (koos viitega artiklile) ja nende mõju Euroopa Liidu poliitikale selgitatakse üksikasjalikumalt vastavaid poliitikavaldkondi ja küsimusi käsitlevates teabelehtedes.

ÕIGUSLIK ALUS

Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut (ELT C 306, 17.12.2007); jõustunud 1. detsembril 2009.

TAUST

[Lissaboni leping](#) sai alguse 2001. aasta lõpus põhiseaduse projektist (Euroopa Ülemkogu deklaratsioon Euroopa Liidu tuleviku kohta ehk Laekeni deklaratsioon). Sellele järgnes 2002. ja 2003. aastal Euroopa konvendi tegevus, mille tulemusena koostati Euroopa põhiseaduse leping ([1.1.4](#)). Lissaboni lepinguni viinud protsessi lükkasid käima 2005. aasta mais ja juunis toimunud Euroopa põhiseaduse lepingu kahe referendumiga negatiivsed tulemused, mispeale Euroopa Ülemkogu otsustas võtta kaheaastase järelemõtlemisaja. 2007. aasta märtsis vastu võetud Berliini deklaratsiooni alusel kinnitas Euroopa Ülemkogu oma 21.–23. juuni 2007. aasta kohtumisel järgneva valitsustevahelise konverentsi üksikasjalikud volitused. Konverents toimus Portugali eesistumise ajal. Valitsustevaheline konverents lõpetas töö 2007. aasta oktoobris. Leping allkirjastati Euroopa Ülemkogu kohtumisel Lissabonis 13. detsembril 2007 ja selle on ratifitseerinud kõik liikmesriigid.

SISU

A. Eesmärgid ja õiguspõhimõtted

Euroopa Ühenduse asutamisleping nimetati ümber Euroopa Liidu toimimise lepinguks ja kogu teksti ulatuses asendati mõiste „ühendus“ mõistega „liit“. Liit astus ühenduse asemele ja on tema õigusjärglane. Lissaboni lepinguga ei kehtestata riigiomaseid liidu sümboleid, nagu lipp või hümn. Kuigi uus tekst ei ole enam nime poolest põhiseaduse leping, on selles siiski säilinud olulisemad saavutused.

Lissaboni lepinguga ei anta liidule uusi ainupädevusi. Lepinguga muudetakse aga viisi, kuidas liit täidab olemasolevaid ja mõnesid uusi (jagatud) volitusi, sest lepinguga suurendatakse kodanike osalust ja kaitset, luuakse uus institutsiooniline raamistik ja muudetakse otsustamisprotsessi tõhusamaks ja läbipaistvamaks. Sellega suurendatakse ühtlasi parlamentaarset järelevalvet ja demokraatlikku vastutust.

Erinevalt Euroopa põhiseaduse lepingust ei sisalda Lissaboni leping artiklit, milles sätestatakse ametlikult liidu õiguse esimus riigisiseste õigusaktide suhtes. Aluslepingule on siiski lisatud sellekohane deklaratsioon (deklaratsioon 17). Selles

selgitatakse, kuidas liidu õigusel on liikmesriigi õiguse suhtes esimus vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikale.

Lissaboni lepingus täpsustatakse esimest korda liidu pädevusi. Selles lepingus eristatakse kolme eri tüüpi pädevust: ainupädevus, mille puhul saab õigusakte vastu võtta vaid liit ja liikmesriigid üksnes rakendavad ELi õigusakte; jagatud pädevus, mille puhul liikmesriigid saavad õiguslikult siduvaid akte vastu võtta, kui liit seda teinud ei ole; ning toetav pädevus, mille puhul EL võtab vastu meetmeid liikmesriikide poliitika toetamiseks või täiendamiseks. Nüüd on lepingu muutmise käigus võimalik pädevus liidult liikmesriikidele tagasi anda.

Lissaboni lepinguga antakse ELile juriidilise isiku staatus. Seega saab liit nendes valdkondades, kus talle on antud vastavad volitused, allkirjastada rahvusvahelisi lepinguid ja ühineda rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liikmesriigid võivad sõlmida üksnes selliseid rahvusvahelisi lepinguid, mis on ELi õigusega kooskõlas.

Esmakordselt sätestati aluslepingus, täpsemalt ELi lepingu artiklis 50, ametlik menetlus liikmesriikide jaoks, kes soovivad Euroopa Liidust oma põhiseadusliku korra kohaselt välja astuda.

Lissaboni lepinguga viiakse lõpule vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud kolmanda samba ülejäänud aspektide (politseikoostöö ja õigusala koostöö kriminaalasjades) liitmine esimese sambaga. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala lakkab olemast valitsustevaheline poliitikavaldkond, kuna selles vallas võetakse nüüd õigusakte vastu seadusandliku tavamenetlusega (kvalifitseeritud häälteenus ja kaasotsustamismenetlus) ning kasutatakse ühenduse meetodi õigusakte (määrused, direktiivid ja otsused), kui ei ole ette nähtud teisiti.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest saab ka Euroopa Parlament esitada ettepanekuid aluslepingute muutmiseks, nii nagu seda said juba varem teha nõukogu, liikmesriigi valitsus ja komisjon. Üldiselt tuleb aluslepingute muutmiseks kutsuda kokku konvent, mis esitab soovitatavad muudatused valitsustevahelisele konverentsile (kuid Euroopa Ülemkogu võib pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist otsustada konventi mitte kokku kutsuda (ELi lepingu artikli 48 lõike 3 teine lõik)). Sel juhul kutsutakse kokku valitsustevaheline konverents, et otsustada aluslepingute muudatuste üle ühisel kokkuleppel. Kuid aluslepinguid on võimalik läbi vaadata ka ilma valitsustevahelise konverentsi kokku kutsumata, kasutades lihtsustatud läbivaatamismenetlust, kui muudatused puudutavad liidu sisepoliitikat ja -meetmeid (ELi lepingu artikli 48 lõiked 6 ja 7). Sel juhul võetakse muudatused vastu Euroopa Ülemkogu otsusena, kuid nende suhtes võivad kehtida ka siseriiklikud ratifitseerimiseeskirjad.

B. Demokraatia suurendamine ja põhiõiguste parem kaitse

Lissaboni lepingus nähakse ette kolm aluspõhimõtet: demokraatlik võrdsus, esindusdemokraatia ja osalusdemokraatia. Osalusdemokraatia võtab uue kodanikualgatuse vormi ([4.1.5](#)).

Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ei ole Lissaboni lepingusse otseselt lisatud, kuid harta saab õiguslikult siduvaks ELi lepingu artikli 6 lõike 1 alusel, mis annab sellele aluslepingutega samaväärse õigusjõu ([4.1.2](#)).

ELi Euroopa inimõiguste konventsiooniga ühinemise protsessile pani alguse nimetatud konventsiooni 14. protokoll jöustumine 1. juunil 2010. Sellega lubatakse mitte üksnes riikidel, vaid ka rahvusvahelistel organisatsioonidel, st Euroopa Liidul, Euroopa inimõiguste konventsioonile alla kirjutada. Konventsiooniga ühinemiseks on veel vaja, et kõik konventsioonis osalevad riigid ning ka EL ise selle ratifitseeriks. Euroopa Nõukogu ja ELi vaheliste läbirääkimiste tulemusel valmis 2013. aasta aprillis lepingu eelnõu, mis on aga Euroopa Liidu Kohtu [arvamuse nr 2/13](#) kohaselt vastuolus ELi lepingu artikliga 6. Et ühinemine saaks toimuda, on vaja lisaläbirääkimisi.

C. Uus institutsiooniline ülesehitus

1. Euroopa Parlament

Vastavalt ELi lepingu artikli 14 lõikele 2 koosneb Euroopa Parlament nüüd „liidu kodanike esindajatest“ ja mitte enam „riikide rahvaste esindajatest“.

Euroopa Parlamendi seadusandlikke volitusi on suurendatud seadusandliku tavamenetlusega, mis asendab varasema kaasotsustamismenetluse. Seda menetlust kohaldatakse nüüd rohkem kui 40 uue poliitikavaldkonna suhtes, mis suurendab valdkondade arvu 85-ni. Nõusolekumenetlus on endiselt kasutusel ja nõuandemenetlus jääb alles muutmata kujul. Uus eelarvemenetlus tagab iga-aastase eelarve kinnitamisel parlamendi ja nõukogu täieliku võrdsuse. Euroopa Parlament peab heaks kiitma mitmeaastase finantsraamistiku.

Euroopa Parlament valib oma liikmete häälteenamusega Euroopa Ülemkogu ettepanekul komisjoni presidendi. Ülemkogu on kohustatud presidendikandidaadi välja valima kvalifitseeritud häälteenamusega, võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi. Komisjoni koosseisu kiidab parlament ka edaspidi heaks ühtse nimekirjana.

Euroopa Parlamendi liikmete maksimaalseks arvuks on määratud 751 ja kodanike esindatus on kahanevalt proportsionaalne. Maksimaalset kohtade arvu liikmesriigi kohta vähendati 96-ni, minimaalset arvu suurendati kuueni. [Euroopa Parlament hääletas 7. veebruaril 2018 selle poolt, et pärast Ühendkuningriigi lahkumist EList vähendatakse parlamendi kohtade arvu 751-lt 705-le](#) ja mõned vabanevad kohad jagatakse nende liikmesriikide vahel, kes on veidi alaesindatud ([1.3.3](#)).

Ühendkuningriik astus EList välja 1. veebruaril 2020. Alates sellest kuupäevast kehtib uus, 705 parlamendiliikmest koosnev koosseis. Ühendkuningriigi väljaastumise tõttu vabanenud 73 kohast jaotati ümber 27 kohta, et paremini kajastada kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet: need 27 kohta said endale Prantsusmaa (+5), Hispaania (+5), Itaalia (+3), Madalmaad (+3), Iirimaa (+2), Rootsi (+1), Austria (+1), Taani (+1), Soome (+1), Slovakkia (+1), Horvaatia (+1), Eesti (+1), Poola (+1) ja Rumeenia (+1). Ühegi liikmesriigi kohtade arv ei vähenenud.

2. Euroopa Ülemkogu

Lissaboni lepinguga tunnustatakse ametlikult Euroopa Ülemkogu kui ELi institutsiooni, kes peab andma liidule „selle arenguks vajaliku tõuke“ ning määrama kindlaks selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid. Ülemkogu ei toimi seadusandjana. Pikaajaline eesistumine asendab varasema kuuekuulise rotatsioonisüsteemi. Eesistuja valitakse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega 30-kuuliseks ametiajaks, mida saab pikendada. See süsteem peaks parandama Ülemkogu töö järjepidevust ja

sidusust. Eesistuja esindab liitu ka välissuhetes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (vt allpool) kohustusi.

3. Komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja
Komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja nimetatakse ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud hääldenamusega komisjoni presidendi nõusolekul ning ta vastutab ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) eest ja tal on õigus ettepanekuid esitada. Ta on välisasjade nõukogu eesistuja ning ühtlasi ka komisjoni asepresident. Komisjoni asepresidenti ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat abistab Euroopa välisteenistus, mis koosneb nõukogu ja komisjoni ning riikide diplomaatiliste teenistuste töötajatest.

4. Nõukogu

Lissaboni lepinguga säilitatakse hääletamisel topeltenamuse (kodanikud ja liikmesriigid) põhimõte. Eelmine kord kehtis kuni 2014. aasta novembrini; alates 1. novembrist 2014 kehtivad uued reeglid.

Kvalifitseeritud hääldenamus saavutatakse, kui ettepanekut toetab 55% nõukogu liikmetest (ehk 15 riiki 27-st), mis vastab vähemalt 65%-le liidu elanikkonnast (ELi lepingu artikli 16 lõige 4). Kui nõukogu ei tee otsust komisjoni või komisjoni asepresidendi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal, suureneb liikmesriikide nõutav hääldenamus 72%-ni (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõige 2). Õigusakti blokeerimiseks peavad vähemalt neli liikmesriiki hääletama ettepaneku vastu. Uus süsteem, mis lähtub nn loannina kompromissist, lubab 55%-l (kuni 2017. aasta 1. aprillini 75%-l) liikmesriikide arvust, mis on vajalik blokeeriva vähemuse moodustamiseks, taotleda ettepaneku uuesti läbivaatamist „mõistliku aja jooksul“ (deklaratsioon nr 7).

Seadusandliku akti eelnõu arutamisel ja hääletamisel on nõukogu istungid avalikud. Sel eesmärgil jagatakse iga nõukogu istung kaheks osaks, kus käsitletakse vastavalt liidu seadusandlike akte ja muud kui seadusandlikku tegevust. Nõukogu eesistuja vahetub jätkuvalt rotatsiooni põhimõttel iga kuue kuu järel, kuid olemas on ka 18 kuu kaupa kolmest riigist koosneva rühma eesistumisperiood, et tagada töö parem järjepidevus. Erandina on välisasjade nõukogu eesistujaks alati komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja.

5. Komisjon

Kuna komisjoni presidendi valimisel võetakse nüüd arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi, on suurenenud tema poliitiline legitiimsus. Komisjoni president vastutab komisjoni sisemise korralduse eest (volinike ametissenimetamine, vastutusvaldkondade jagamine, ametist tagandamine erijuhtumitel).

6. Euroopa Liidu Kohus

Euroopa Liidu Kohtu pädevusse kuuluvad nüüd kõik liidu tegevusvaldkonnad, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika. Kodanikele muudetakse kohtusse pöördumine lihtsamaks.

D. Tõhusam ja demokraatlikum poliitikakujundamine ning uued poliitikavaldkonnad ja pädevused

Mitu [üleminekuklauslit](#) võimaldavad üleminekut ühehäälselt otsustamiselt kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele ning nõuandemenetluselt kaasotsustamismenetlusele (ELi lepingu artikli 31 lõige 3, ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192, 312 ja 333 ning mitmed üleminekumenetlused õiguslaseks koostöökis kriminaalasjades) ([1.2.4](#)). Komisjoni president Juncker teatas 2017. aasta kõnes Euroopa Liidu olukorra kohta algatustest loobuda mitmes valdkonnas ühehäälsuse nõudest üleminekuklauslite abil. Järeelmeetmena võttis komisjon vastu neli teatist, mille keskmes on ettepanek suurendada ühehäälsuse asemel kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist [ühise välis- ja julgeolekupoliitika](#) (september 2018), [maksupoliitika](#) (jaanuar 2019), [energia- ja kliimapoliitika](#) (aprill 2019) ning [sotsiaalpoliitika](#) (aprill 2019) valdkonnas. Nende teatiste eesmärk on muuta otsuste tegemine valdkondades, kus ELil on juba pädevus, kiiremaks, paindlikumaks ja tõhusamaks.

Valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust, võivad vähemalt üheksa liikmesriiki sisse seada omavahelise tõhustatud koostöö. Luba selle menetluse alustamiseks antakse nõukogu otsusega pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist. ÜVJP küsimuste puhul kehtib ühehäälsuse otsuse nõue.

Lissaboni lepinguga tugevdatakse märkimisväärselt subsidiaarsuse põhimõtet seeläbi, et ELi otsustamisprotsessi kaasatakse liikmesriikide parlamendid ([1.2.2](#)) ([1.3.5](#)).

Lisandunud on mitmeid uusi poliitikavaldkondi ja osasid valdkondi on laiendatud. Keskkonnapoliitika hõlmab nüüd võitlust kliimamuutuse vastu. Energiapoliitikas on uued seosed solidaarsusega ning energiavarustuskindlusega ja energiavõrkude omavahelise ühendamise. Lisaks sellele võivad ELi õigusaktid nüüd käsitleda intellektuaalomandi õigusi, sporti, kosmoseuuringuid, turismi, kodanikukaitset ja halduskoostööd.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika ([5.1.2](#)) vallas on Lissaboni lepingusse lisatud vastastikuse kaitse klausel, millega sätestatakse, et kõik liikmesriigid on kohustatud kallaletungi ohvriks langenud liikmesriiki abistama. Solidaarsusklausel näeb ette, et liit ja iga selle liikmesriik peab andma kõikide võimalike vahenditega abi liikmesriigile, keda tabab loodusõnnetus, inimtegevusest tingitud õnnetus või terrorirünnak. Alaline struktureeritud koostöö on avatud kõikidele liikmesriikidele, kes soovivad osaleda Euroopa sõjatehnikaprogrammides ja moodustada võitlusüksusi, kes oleksid valmis kiirreageerimiseks. Sellise koostöö alustamine eeldab kvalifitseeritud häälteenamusega hääletust nõukogus ja eelnevat konsulteerimist komisjoni asepresidendi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindajaga.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi osalemise kohta Euroopa konvendi töös ja varasematel valitsustevahelistel konverentsidel vaata teabelehte [1.1.4](#). 2007. aastal Portugali eesistumisel toimunud valitsustevaheline konverents, mille tulemusena allkirjastati

Lissaboni leping, oli esimene valitsustevaheline konverents, kuhu Euroopa Parlament saatis kolm esindajat.

Peaaegu kümme aastat pärast Lissaboni lepingu allkirjastamist tõdes Euroopa Parlament, et mõningaid selle sätteid ei ole täiel määral ära kasutatud. Seepärast võttis parlament 16. veebruaril 2017 vastu [resolutsiooni Euroopa Liidu toimimise parandamise kohta Lissaboni lepingu võimalusi kasutades](#), milles esitatakse hulk soovitusi, kuidas seda potentsiaali ära kasutada, et suurendada liidu suutlikkust praeguste üleilmsete probleemide lahendamisel.

Samal päeval võttis parlament vastu ka [resolutsiooni võimalike muutuste ja kohanduste kohta Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses](#), milles esitatakse konkreetsed ettepanekud aluslepingute reformimiseks.

EL on viimasel ajal seisnud silmitsi mitme kriisiga, mis on seotud eelkõige Brexiti, õigusriigi, mitmeaastase finantsraamistiku, COVID-19 pandeemia ja Venemaa sissetungiga Ukrainasse. Nende kriisidega toimetulek on taas toonud esile praeguse juhtimissüsteemi puudused ning tõhusa otsustusprotsessi puudumise tagajärjel on üldsuse toetus Euroopa projektile vähenenud. Tekkinud probleemide lahendamiseks kutsusid ELi institutsioonid 10. märtsil 2021 kokku Euroopa tuleviku konverentsi, millega anti kodanikele võimalus öelda, kuidas tuleks ELi ümber kujundada ning suurendada selle otsustusprotsesside tõhusust ja läbipaistvust. Konverents lõpetas oma töö 9. mail 2022, esitades 49 ettepanekut, millest mõned nõuavad ELi aluslepingute muutmist. Euroopa Parlament võttis sellest tulenevalt 9. juunil 2022 vastu [resolutsiooni konvendi kokkukutsumise kohta aluslepingute läbivaatamiseks](#), 11. juulil 2023 [resolutsiooni ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta](#) ja 22. novembril 2023 [resolutsiooni ettepanekute kohta aluslepingute muutmiseks](#). Nõudes, et Euroopa Ülemkogu kutsuks kokku konvendi aluslepingute läbivaatamiseks, soovib parlament ajakohastada seadusandlikke menetlusi, et lahendada praegused probleemid ja suurendada ELi tõhusust.

Eeva Pavy
04/2024

1.2. EUROOPA LIIDU ÕIGUSSÜSTEEM JA OTSUSTAMISMENETLUSED

1.2.1. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ALLIKAD JA KOHALDAMISALA

Euroopa Liidul on juriidilise isiku staatus ja tal on omaette õiguskord, mis on rahvusvahelisest õigusest eraldiseisev. ELi õigusel on lisaks otsene või kaudne mõju liikmesriikide õigusaktidele, ning sellest saab liikmesriikide õigussüsteemi osa. Euroopa Liit on ise õigusallikas. Õiguskord on tavaliselt jaotatud esmaseks õiguseks (aluslepingud ja õiguse üldpõhimõtted), teiseseks õiguseks (põhineb aluslepingutel) ja täiendavaks õiguseks.

LIIDU ÕIGUSE ALLIKAD JA HIERARHIA

- Euroopa Liidu leping (edaspidi „ELi leping“, Euroopa Liidu toimimise leping (edaspidi „ELi toimimise leping“) ja nende protokollid (37 protokollid, kaks lisa ja 65 deklaratsiooni, mis on lisatud aluslepingutele, et täpsustada üksikasju, kuid mida ei ole õigusakti teksti lisatud) [1.1.5](#);
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta [4.1.2](#);
- Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping (Euratom) on endiselt eraldi lepinguna kehtiv;
- rahvusvahelised lepingud [5.2.1](#);
- liidu õiguse üldpõhimõtted;
- teised õigusaktid.

Euroopa Liit on õigusriigi põhimõttel rajanev liit, kes on loonud õiguskaitsevahendite ja menetluste täieliku süsteemi, mille eesmärk on võimaldada Euroopa Liidu

Kohtul kontrollida ELi institutsioonide õigusaktide seaduslikkust (ELi toimimise lepingu artikkel 263). Normide hierarhia kõrgeimal tasandil on aluslepingud ja üldpõhimõtted (esmane õigus). Lissaboni lepingu jõustumise (1. detsember 2009) tulemusena on samaväärseks tunnistatud ka põhiõiguste harta. Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud on esmasele õigusele allutatud. Sellest allpool asuva tasandi moodustab teisene õigus, mis kehtib üksnes juhul, kui see on hierarhias temast kõrgemal olevate normidega kooskõlas. ELi õiguse ülimuslikkuse doktriin on liidu õiguskorra alustala ning selle eesmärk on tagada liidu õiguse ühtsus ja järjepidevus. Euroopa Liidu Kohus rõhutab ametlikult, et ELi õigusel on riigisisese õiguse suhtes absoluutne ülimuslikkus ning liikmesriikide kohtud peavad seda oma otsuste tegemisel arvesse võtma. Ta on alati võtnud endale lõpliku instantsi rolli liidu ja riigisisese õiguse vahelise suhte kindlaksmääramisel. Märgilise tähtsusega kohtuasjades [van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen](#) ja [Costa vs. ENEL](#) töötas Euroopa Liidu Kohus välja ELi õiguse vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse alusdoktriini. Euroopa Liidu Kohus kinnitas neid doktriine hilisemates kohtuasjades. Eelkõige väitis ta kohtuotsuses [Internationale Handelsgesellschaft](#), et liidu õigus on ülimuslik isegi liikmesriikide põhiseadustega tagatud põhiõiguste suhtes.

EESMÄRGID

Lua liidu õiguskord, mis võimaldab täita aluslepingutes seatud eesmärgid.

ELI ÕIGUSE ALLIKAD

- A.** Euroopa Liidu esmane õigus [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)
- B.** Euroopa Liidu teisene õigus
 - 1.** Üldist

Liidu õigusaktid on loetletud ELi toimimise lepingu artiklis 288. Need on määrused, direktiivid, otsused, soovitusel ja arvamused. Euroopa Liidu institutsioonid võivad neid õigusakte vastu võtta ainult siis, kui neile on selleks aluslepingutega vastav pädevus antud. Pädevuse andmise põhimõtte, mis reguleerib liidu pädevuse piire, on selgelt sätestatud ELi lepingu artikli 5 lõikes 1. ELi toimimise lepingus täpsustatakse liidu pädevuse ulatust ning see liigitatakse kolme kategooriasse: ainupädevus (artikkel 3), jagatud pädevus (artikkel 4) ja toetav pädevus (artikkel 6), seejuures võtab EL meetmeid liikmesriikide poliitikameetmete toetamiseks või täiendamiseks. Kolme liiki pädevuse vastavad valdkonnad on selgelt kindlaks määratud ELi toimimise lepingu artiklites 3, 4 ja 6. Kui institutsioonidel puuduvad aluslepingutega ette nähtud eesmärgi saavutamiseks vajalikud volitused, võivad nad kohaldada ELi toimimise lepingu artiklit 352 ja võtta vastu kohased sätted.

Institutsioonid võtavad vastu ainult ELi toimimise lepingu artiklis 288 loetletud õigusakte. Ainsaks erandiks on ühine välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika, mille puhul jätkatakse valitsustevaheliste menetluste kasutamist. Selles valdkonnas on ühisstrateegiad, ühismeetmed ja ühised seisukohad asendatud üldsuuniste ning otsustega, milles määratletakse liidu võetavad meetmed ja esitatavad seisukohad ning nende elluviimise kord (ELi lepingu artikkel 25).

Lisaks nendele on veel mitut liiki meetmeid, nagu soovituselised, teatiseid ning institutsioonide korralduse ja tööga seotud aktid (sealhulgas institutsioonidevahelised kokkulepped), mille nimetus, struktuur ja õiguslik mõju tulenevad aluslepingute eri sätetest või nende kohaldamisel kehtestatud normidest.

2. Liidu teiseste õigusnormide hierarhia

Teiseste õigusnormide hierarhia on kehtestatud ELi toimimise lepingu artiklitega 289, 290 ja 291, luues eristuse seadusandlike aktide, delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel. Seadusandlikud aktid on õigusaktid, mis võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse või erimenetluse teel. Delegeeritud õigusaktid on aga muud kui seadusandlikud aktid, mis on üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Kõnealuste aktide vastuvõtmise õiguse võib komisjonile delegeerida seadusandja (parlament ja nõukogu). Seadusandlikus aktis määratakse kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus ning vajaduse korral kiirmenetluse kord. Peale selle määrab seadusandja kindlaks delegeerimise tingimused, mis võivad olla ühelt poolt õigus delegeerimine tagasi võtta ja teiselt poolt õigus esitada vastuväiteid.

Rakendusaktid võtab tavaliselt vastu komisjon, kellele on rakendamise volitused antud õiguslikult siduvate aktidega, mille rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Üksnes nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ning ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas võtab rakendusaktid vastu nõukogu. Kui alusakt on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse kohaselt, võib Euroopa Parlament või nõukogu igal ajal komisjonile teatada, et tema arvates ületab rakendusakti eelnõu alusaktis sätestatud rakendamise volitusi. Sellisel juhul peab komisjon kõnealuse akti eelnõu läbi vaatama.

3. Liidu mitmesugused teiseseid õigusaktid

a. Määrus

Määrus on üldkohaldatav akt, mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav ning mida peavad täielikult järgima kõik, kelle suhtes see kehtib (eraisikud, liikmesriigid, liidu institutsioonid). Määrus on vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides alates jõustumisest (määruses kindlaksmääratud kuupäeval või tavaliselt kahekümnendal päeval pärast Euroopa Liidu Teatajas avaldamist) ilma, et selle ülevõtmiseks oleks vaja riigisiseseid õigusakte.

Määruse eesmärk on tagada liidu õiguse ühetaoline kohaldamine kõigis liikmesriikides. Ühtlasi muudab määrus kohaldamatuks riigisiseseid normid, mis on vastuolus määruse oluliste klauslitega.

b. Direktiiv

Direktiiv on saavutatava tulemuse osas siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud (see võib olla adresseeritud ühele või mitmele liikmesriigile või kõikidele liikmesriikidele), kuid jätab vormi ja meetodite valiku sellele riigile. Riigi seadusandjal tuleb võtta vastu liikmesriigi õigusse ülevõtmise akt (ehk nn riiklik rakendusmeede), millega kohandatakse liikmesriigi õigust vastavalt direktiivis kehtestatud eesmärkidele. Kodanikule antakse õigused ja pannakse kohustused alles siis, kui on vastu võetud ülevõtmise akt. Liikmesriikidel on ülevõtmiseks teatav vabadus, mis annab võimaluse võtta arvesse konkreetseid asjaolusid riigis. Ülevõtmine peab aset leidma direktiivis kehtestatud tähtajaks. Direktiivi ülevõtmisel peavad

liikmesriigid tagama liidu õiguse tõhusa toimimise kooskõlas ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 nimetatud lojaalse koostöö põhimõttega.

Põhimõtteliselt ei ole direktiivid vahetult kohaldatavad. Euroopa Liidu Kohus on aga siiski teinud otsuse, mille kohaselt võib direktiivide üksikutel sätetel olla liikmesriigis erandkorras vahetu mõju, ilma et liikmesriik oleks selleks eelnevalt ülevõtmisakti vastu võtnud, juhul kui a) direktiivi ei ole riigi õigusse üle võetud või on see üle võetud puudulikult, b) direktiivi sätted on tingimusteta ning piisavalt selged ja täpsed ning c) direktiivi sätetega antakse üksikisikutele õigusi.

Kui need tingimused on täidetud, võivad üksikisikud suhetes riigiasutustega direktiivi sätetele viidata. Kuid isegi juhul, kui asjaomase sättega ei anta üksikisikule õigusi ning täidetud on ainult esimene ja teine tingimus, on liikmesriigi ametivõimudel kohustus ülevõtmata direktiivi arvesse võtta. Selline kohtupraktika toetub peamiselt kasuliku mõju, aluslepinguga vastuollu minevate teguviiside tõkestamise ja õiguskaitse argumentidele. Teisalt ei või aga üksikisik kasutada ülevõtmata direktiivi otsest mõju teise üksikisiku vastu (nn horisontaalne mõju) ([Faccini Dori vs. Recreb Srl, kohtuasi C-91/92, punkt 25](#)).

Kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikaga ([Francovich, liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90](#)) on üksikisikul õigus nõuda tekkinud kahju hüvitamist liikmesriigilt, kes ei järgi liidu õigust. Ülevõtmata või puudulikult ülevõetud direktiivi korral on võimalik selline kaebus esitada, kui a) direktiivi eesmärk on anda üksikisikule õigusi, b) õiguste sisu on võimalik kindlaks teha direktiivi sätete alusel ning c) direktiivi ülevõtmise kohustuse täitmata jätmise ja üksikisikule tekkinud kahju vahel on põhjuslik seos. Liikmesriiki võib pidada vastutavaks ilma, et selleks peaks tõendama tema süüd.

c. Otsused, soovitusel ja arvamused

Otsus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid (liikmesriigid, füüsilised või juriidilised isikud), on see siduv ainult nimetatud adressaatidele. Otsuse eesmärk on õiguslikult reguleerida otsusest mõjutatud isikute konkreetseid olukordi. Üksikisik saab kasutada liikmesriigile adresseeritud otsusega antud õigusi ainult siis, kui liikmesriik on võtnud vastu ülevõtmise akti. Otsused võivad olla vahetult kohaldatavad samadel tingimustel kui direktiivid.

Soovituste ja arvamustega ei kehtestata adressaatidele õigusi ega kohustusi, kuid nendega võidakse anda juhiseid liidu õiguse tõlgendamise ja sisu kohta.

Kuna ELi toimimise lepingu artikli 263 alusel liikmesriikide vastu esitatud hagid peavad puudutama ELi institutsioonide, organite või asutuste poolt vastu võetud õigusakte, puudub Euroopa Liidu Kohtul pädevus liikmesriikide esindajate otsuste üle, näiteks seoses ELi asutuste asukoha kindlaksmääramisega. Vastavalt Euroopa Kohtu 14. juuli 2022. aasta otsusele, mis käsitleb Euroopa Ravimiameti (EMA) ümberpaigutamist^[1], ei allu aktid, mille on vastu võtnud liikmesriikide esindajad, kes ei ole nõukogu liikmed, vaid nende valitsuste esindajad, kes teostavad seega kollektiivselt liikmesriikide pädevust, liidu kohtute kontrollile. Euroopa Kohus otsustas, et ELi toimimise lepingu artiklit 341 kohaldatakse üksnes institutsioonide, mitte aga liidu organi või asutuse asukoha määramise suhtes. Liidu asutuste asukoha kindlaksmääramise pädevus on

[1]Vt liidetud kohtuasjad C-59/18 Itaalia vs. nõukogu ja C-182/18 Comune di Milano vs. nõukogu, liidetud kohtuasjad C-106/19 Itaalia vs. nõukogu ja parlament ja C-232/19 Comune di Milano vs. parlament ja nõukogu, ja kohtuasi C-743/19 parlament vs. nõukogu).

liidu seadusandjal, kes peab selleks tegutsema aluslepingute asjakohastes sätetes ette nähtud korras. Kõnealune otsus oli mittesiduv poliitilise koostöö meede, mis ei saa piirata liidu seadusandja kaalutusõigust. Selles mõttes ei saa otsus piirata liidu seadusandja või Euroopa Parlamendi kaalutusõigust.

4. Pädevusi, menetlusi, õigusaktide jõustamist ja kohaldamist reguleerivad sätted

a. Seadusandlik pädevus, algatusõigus ja seadusandlikud menetlused: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) ja [1.2.3](#)

Parlament, nõukogu ja komisjon osalevad liidu õigusaktide vastuvõtmises vähemal või rohkemal määral, olenevalt õiguslikust alusest. Parlament võib paluda komisjonil esitada seadusandlikud ettepanekud talle ja nõukogule.

b. Liidu õigusaktide rakendamine

Esmase õiguse kohaselt on ELil ainult piiratud rakendamisvolitused ning seetõttu rakendavad liidu õigust tavaliselt liikmesriigid. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 1 lisatakse, et „liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks“. Kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, teostab komisjon oma rakendamisvolitust (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 2).

c. Õigusakti liigi valik

Paljudel juhtudel näevad aluslepingud ette nõutava õigusakti vormi. Mitmetes sätetes ei ole aga täpset õigusakti liiki ette nähtud. Selliste juhtude kohta on ELi toimimise lepingu artikli 296 esimeses lõigus sätestatud, et institutsioonid otsustavad vastuvõetava õigusakti liigi igal üksikjuhul eraldi, „lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest“.

C. Liidu õiguse üldpõhimõtted ja põhiõigused

Aluslepingutes viidatakse väga harva liidu õiguse üldpõhimõtetele. Need põhimõtted on peamiselt välja kujunenud Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika põhjal (õiguskindluse, institutsioonilise tasakaalu, õiguspärase ootuse jm põhimõtted). Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikast on saanud alguse ka põhiõiguste tunnustamine liidu õiguse üldpõhimõtetenäna. Seda kohtupraktikat kajastab nüüd ELi lepingu artikli 6 lõige 3, milles viidatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenevatele põhiõigustele ([4.1.2](#)).

D. ELi poolt ELi toimimise lepingu artiklite 216 ja 217 alusel sõlmitud rahvusvahelised lepingud

Liit võib sõlmida oma pädevuse piires välislepinguid kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega (ELi toimimise lepingu artikli 216 lõige 1). Sõlmitud lepingud on siduvad liidule ja liikmesriikidele ning need on liidu õiguskorra lahutamatu osa (ELi toimimise lepingu artikli 216 lõige 2). ELi toimimise lepingu artikli 217 kohaselt võib EL sõlmida lepinguid, millega luuakse assotsiatsioon, mis hõlmab vastastikuseid õigusi ja kohustusi, ühismeetmeid ja erimenetlust. Selle sätte kohaselt [sõlmiti](#) ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-liri Ühendkuningriigi vaheline [kaubandus- ja](#)

[koostööleping](#). 28. aprillil 2021 [andis parlament oma nõusoleku](#) vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punktile a.

[Euroopa Liidu Kohtu praktika](#) kohaselt on rahvusvaheline õigus (teisese) ELi õiguse suhtes ülimuslik: „Samuti tuleb meenutada, et ELTL artikli 216 lõike 2 kohaselt seovad liidu sõlmitud rahvusvahelised lepingud liidu institutsioone ning seega on need liidu õigusaktide suhtes ülimuslikud“.

E. Sõltumatud eksperditeadmised ja parem õigusloome

Aastal 2004 asutas parlament viis [poliitikaosakonda](#), mis pakuvad komisjonide ja teiste parlamendi organite taotlusel [kõrgetasemelisi sõltumatuid ekspertteadmisi, analüüse ja poliitilisi nõuandeid](#). Selline [sõltumatu uurimistöö](#), mis ühendab Euroopa Parlamendi liikmeid, akadeemilisi ringkondi ja kodanikke, peaks käima kaasas iga seadusandliku algatusega alates nende kavandamisest kuni nende rakendamise hindamiseni. See peaks aitama kaasa õigusaktide kõrgele kvaliteedile ja nende tõlgendamisele, mis on ettevalmistava töö lahutamatu osa^[2].

[Optimaalsed ELi õigusaktid võivad tuua kasu üle 2 200 miljardi euro](#) aastas. [Euroopa Parlamendi jaoks läbiviidud uuringud](#) näitasid, et konkreetsete siseturu algatustega oleks võimalik saavutada kasu, mis kaupade vaba liikumise puhul on 386 miljardit eurot, tolliliidu puhul 189 miljardit eurot, teenuste vaba liikumise puhul 289 miljardit eurot ja digitaalse ühtse turu puhul 177 miljardit eurot.

[Institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe](#) hõlmab iga-aastast ja mitmeaastast programmitööd ning poliitikatsükli kõiki aspekte. Samuti sätestatakse selles institutsioonide erinevad kohustused võtta vastu kvaliteetsed, tõhusad, tulemuslikud, lihtsad ja selged ELi õigusaktid, mis väldivad ülereguleerimist ja tarbetut koormust üksikisikutele, riigiasutustele ja ettevõtjatele, eelkõige väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

Euroopa Parlamendi tellitud hiljutine uuring näitab siiski, et sõltumatute teadusuuringute kaasamist tuleb 1) parandada ELi strateegiate^[3] väljatöötamise ja kavandamise etapis, sealhulgas lühendades viivitusi seadusandlike reformide elluviimisel, 2) kohaldada võrdselt kõigi seadusandlike algatuste suhtes (nt erandid kiireloomuliste ettepanekute puhul vähendavad ELi õigusaktide kvaliteeti olulistes valdkondades) ning 3) kohaldada võrdselt ELi õiguse mõju hindamise suhtes, mille kvantitatiivset mõju ei ole praegu andmete kogumise puudumise tõttu oluliselt hinnatud^[4].

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

ELi lepingu artikli 14 lõike 1 kohaselt täidab Euroopa Parlament koos nõukoguga seadusandja (seadusandliku tavamenetluse kaudu) ja eelarve kinnitaja (ELi toimimise

[2] Maciejewski M., [Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#) (Euroopa parlamendi roll sõltumatute eksperditeadmiste kasutamise edendamisel õigusloomeprotsessis), majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakond, Euroopa Parlament, detsember 2018.

[3] Jones S. jt, [Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays](#) (Parem õigusloome ELis: kvaliteedi parandamine ja viivituste vähendamine), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, juuni 2022.

[4] Sartor G. jt, [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#) (Edasised sammud parema õigusloome saavutamiseks ELis – parem keskendumine, koostoime, andmed ja tehnoloogia), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, august 2022.

lepingu artikli 314 kohase seadusandliku erimenetluse kaudu) ülesandeid. Euroopa Parlament tegeleb samuti seadusandliku menetluse lihtsustamise, õigusaktide koostamise kvaliteedi parandamise ja tõhusamate karistuste kohaldamisega nende liikmesriikide suhtes, kes ei järgi liidu õigust. Komisjoni iga-aastases töö- ja õigusloome kavas esitatakse peamised poliitilised prioriteedid ja määratakse kindlaks konkreetsed meetmed (seadusandlikud või muud kui seadusandlikud meetmed) nende prioriteetide praktiliseks rakendamiseks. Euroopa Parlament osaleb realselt uute õigusaktide loomisel, kuna ta vaatab läbi Euroopa Komisjoni iga-aastase tööprogrammi ja osutab, millised õigusaktid oleksid otstarbekad.

Euroopa Liit, saanud juriidilise isiku staatuse, võib sõlmida rahvusvahelisi lepinguid (ELi toimimise lepingu artiklid 216–217). Kõigi lepingute puhul, mis sõlmitakse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas, samuti kõigis neis valdkondades, mille suhtes kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, on nõutav Euroopa Parlamendi nõusolek (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a). Näiteks [andis Euroopa Parlament 28. aprillil 2021 oma nõusoleku ELi ja Ühendkuningriigi vahelisele kaubandus- ja koostöölepingule](#). On ka juhtumeid, kus parlament on näidanud, et tõsiste kahtluste korral ei peljata vetoõiguse kasutamist. Nii näiteks lükati 2012. aastal tagasi [võltsimisvastane kaubandusleping](#) (ACTA).

Juulis 2022 võttis parlament vastuseks komisjoni teatisele „[Parem õigusloome: ühendatud jõududega parema õigusloome poole](#)“ vastu [algatusraporti](#).

Euroopa Parlamendi poliitikaosakondade tellitud uuring näitab vajadust reformi järele, et edendada ELis paremat õigusloomet ja reguleerimist^[5]. Uuring näitab ka, et ELi õigusaktide koostamise ja struktuuri reformimine võib kasuks tulla, et näidata selgemalt nende kasulikkust ja hõlbustada õigusaktide digitaalset kasutamist ELi kodanike poolt^[6]. Hiljutises [uurinus õiguse ja IKT kohta](#) soovitatakse ELi õigussüsteemi, sealhulgas selle allikate, järkjärgulist digitaliseerimist.^[7]

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

[5] Jones S. jt, [Better regulation in the EU](#) (Parem õigusloome ELis), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, august 2022, oktoober 2023.

[6] Xanthaki H., [The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#) (Põhimõte „üks sisse, üks välja“ – kas tõesti parem õigusloomevahend?), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, oktoober 2023.

[7] Maciejewski, M., [Law and ICT](#) (Õigus ja IKT), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, aprill 2024.

1.2.2. SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTE

Valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust, määratakse Euroopa Liidu lepingus sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega kindlaks tingimused, mille korral liidul on liikmesriikidest suurem pädevus meetmeid võtta.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 3 ning protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

EESMÄRGID

Euroopa Liit lähtub oma pädevuse kasutamisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest. Valdkondades, mis ei kuulu ELi ainupädevusse, on subsidiaarsuse põhimõtte eesmärk kaitsta liikmesriikide suutlikkust teha otsuseid ja võtta meetmeid. Selle põhimõtte kohaselt on liidu sekkumine õigustatud juhul, kui liikmesriigid ei suuda „kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu“ piisavalt saavutada meetme eesmärke ja neid saab paremini saavutada liidu tasandil. Põhimõtte ELi aluslepingutesse lisamise eesmärk on tuua otsuste tegemine kodanikele võimalikult lähedale kooskõlas läheduse põhimõttega, millele on osutatud [Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõikes 3](#).

SAAVUTUSED

A. Päritolu ja ajalugu

Subsidiaarsuse põhimõtte sätestati ametlikult 1992. aastal allkirjastatud ELi lepingus, milles osutati [Euroopa Ühenduse asutamislepingus](#) sisalduvale põhimõttele. Põhimõtte oli (küll mitte selle nime all) juba 1986. aastal allkirjastatud [ühtse Euroopa aktiga](#) kasutusele võetud keskkonnapoliitika valdkonnas. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus sedastas oma [21. veebruari 1995. aasta otsuses \(T-29/92\)](#), et enne Euroopa Liidu lepingu jõustumist ei olnud subsidiaarsuse põhimõtte üldine õiguspõhimõtte ega ühenduse meetmete õiguspärasuse mõõdupuu.

Aastal 1997 allkirjastatud [Amsterdami lepinguga](#) lisati EÜ asutamislepingule [protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta](#) (edaspidi „1997. aasta protokoll“), muutmata EÜ asutamislepingu (uue numeratsiooni järgi) artikli 5 teises lõigus esitatud subsidiaarsuse põhimõtte sõnastust. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise üldise lähenemisviisi suhtes lepiti juba kokku 1992. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu Edinburghi kohtumisel ning see muutus subsidiaarsust käsitleva protokolliga õiguslikult siduvaks ja kohtulikult kontrollitavaks.

Aastal 2007 allkirjastatud Lissaboni lepinguga, millega muudeti ELi lepingut ja EÜ asutamislepingut, lisati subsidiaarsuse põhimõtte ELi lepingu artikli 5 lõikesse 3 ning tunnistati kehtetuks EÜ asutamislepingu asjaomane säte, kuid võeti üle selle sõnastus. Samuti lisati lepinguga selge viide subsidiaarsuse põhimõtte piirkondlikule ja kohalikule mõõtmele. Lissaboni lepinguga asendati ühtlasi 1997. aasta protokoll

uue protokolliga nr 2, mille peamine erinevus on liikmesriikide parlamentide uus roll subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel ([1.3.5](#)).

B. Mõiste

Subsidiaarsuse põhimõtte üldine eesmärk on tagada madalama tasandi asutusele teatav sõltumatus kõrgema tasandi asutusest või kohaliku asutuse sõltumatus keskvõimust. Seega hõlmab see võimu jagamist eri juhtimistasandite vahel – see põhimõte on föderaalriikide institutsiooniline alus.

ELi kontekstis reguleeritakse subsidiaarsuse põhimõtte abil pädevuse kasutamist valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust. Subsidiaarsuse põhimõte välistab liidu sekkumise, kui liikmesriigid on võimelised ise reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt keskvalitsuse, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Liidul on õigus kasutada oma pädevust üksnes juhul, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmarke piisavalt saavutada ja kui liidu tasandil meetme võtmine võib anda lisaväärtust.

Vastavalt ELi lepingu artikli 5 lõikele 3 eeldab liidu institutsioonide sekkumine subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kolme tingimuse olemasolu: a) tegemist ei tohi olla liidu ainupädevusse kuuluva valdkonnaga (jagatud pädevus); b) liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmarke piisavalt saavutada (vajadus); c) kavandatud meetet saab selle ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil (lisaväärtus).

C. Kohaldamisala

1. Liidu pädevuste kindlaksmääramine

Subsidiaarsuse põhimõtet kohaldatakse ainult valdkondades, kus liidul ja liikmesriikidel on jagatud pädevus. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on liidu pädevused varasemast täpsemalt kindlaks määratud. Aastal 2007 allkirjastatud ja 2009. aastal jõustunud [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) I jaotise esimeses osas jagatakse liidu pädevused kolme kategooriasse (ainupädevus, jagatud pädevus ja toetav pädevus) ning loetletakse neile kolmele kategooriale vastavad valdkonnad.

2. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldajad

Subsidiaarsuse põhimõtte kehtib kõikide ELi institutsioonide suhtes ja sellel on praktiline tähendus eelkõige seadusandlikus menetluses. Lissaboni lepinguga tugevdati liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Kohtu rolli subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel. Lisaks subsidiaarsuse põhimõtte piirkondliku mõõtme selgele väljatoomisele tugevdati Lissaboni lepingus ka Euroopa Regionide Komitee rolli ja anti seadusandliku pädevusega piirkondlikele parlamentidele võimalus osaleda liikmesriikide parlamentide vastava otsuse korral varajase hoiatamise mehhanismis.

D. Liikmesriikide parlamentide kontroll

ELi lepingu artikli 5 lõike 3 teise lõigu ja artikli 12 punkti b kohaselt tagavad liikmesriikide parlamendid, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kinni vastavalt protokollis nr 2 sätestatud korrale. Vastavalt sellele korrale (varajase hoiatamise mehhanism) võib iga liikmesriigi parlament või selle koda kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele. Kui põhjendatud arvamused esindavad vähemalt kolmandikku liikmesriikide parlamentide

häältest ((kahekojaliste parlamentide puhul kummalgi koval üks hääl ja ühekojaliste parlamentide puhul kaks häält), tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata (kollane kaart). Seadusandliku akti eelnõu koostanud institutsioon võib otsustada eelnõu samaks jätta, seda muuta või selle tagasi võtta ning seda otsust tuleb põhjendada. Politseikoostööd ja õigusalasest koostööd kriminaalasjades käsitlevate õigusaktide eelnõude puhul on alampiir madalam (neljandik häältest). Kui seadusandliku tavamenetluse raames vaidlustatakse õigusakti ettepaneku vastavus subsidiaarsuse põhimõttele vähemalt riikide parlamentidele omistatud hääle lihthääleteenamusega ja komisjon otsustab oma ettepaneku juurde jääda, saadetakse küsimus tagasi seadusandjale (Euroopa Parlament ja nõukogu), kes esitavad esimese lugemise seisukoha. Kui seadusandja on arvamisel, et seadusandlik ettepanek ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, võib selle tagasi lükata 55% nõukogu liikmete enamusega või Euroopa Parlamendi antud hääle enamusega (oranž kaart).

Seni on kollase kaardi menetlust kasutatud kolm korda ja oranži kaardi menetlust mitte kordagi. Kollast kaarti kasutati esmakordselt 2012. aasta mais [komisjoni ettepaneku puhul võtta vastu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis \(Monti II\)](#)^[1]. Neljakümnest liikmesriigi parlamendist või nende koval oli 12 seisukohal, et ettepaneku sisu ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Komisjon võttis lõpuks ettepaneku tagasi, kuid jäi siiski seisukohale, et subsidiaarsuse põhimõtet ei rikutud. Oktoobris 2013 kasutasid kollast kaarti 11 liikmesriigi 14 parlamendikoda pärast seda, kui esitati [ettepanek võtta vastu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta](#)^[2]. Pärast liikmesriikide parlamentide esitatud põhjendatud arvamuste analüüsimist otsustas komisjon [ettepaneku samaks jätta](#)^[3], väites, et see on subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. Kolmandat korda kasutasid kollast kaarti 11 liikmesriigi 14 parlamendikoda mais 2016 [töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise ettepaneku](#)^[4] suhtes. Ka kõnealusel juhul [põhjendas](#)^[5] komisjon üksikasjalikult, miks ta oma ettepaneku juurde jääb. Komisjon oli seisukohal, et ettepanek ei ole vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega, kuna töötajate lähetamise puhul on tegemist piiriülest laadi küsimusega.

Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents (COSAC) on riikide parlamentidele kasulik platvorm subsidiaarsuse kontrolliga seotud teabe jagamiseks. Lisaks hõlbustab Euroopa Regioonide Komitee hallatav subsidiaarsuse järelevalve võrgustik teabevahetust kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning ELi institutsioonide vahel. Subsidiaarsuse järelevalve võrgustiku liikmete hulka kuuluvad seadusandlike volitustega piirkondlikud parlamendid ja valitsused, seadusandlike volitusteta kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ning kohalike omavalitsuste liidud

[1] Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis (COM(2012)0130).

[2] Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta (COM(2013)0534).

[3] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja riikide parlamentidele Euroopa Prokuratuuri asutamist käsitleva nõukogu määruse ettepaneku läbivaatamise kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2 (COM(2013)0851).

[4] Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (COM(2016)0128).

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikide parlamentidele töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2 (COM(2016)0505).

ELis. Võrgustik on avatud ka Euroopa Regioonide Komitee riikide delegatsioonidele ja riikide parlamentidele.

E. Euroopa tuleviku konverents

2017. aasta märtsis lõi komisjon parema õigusloome tegevuskava osana [sihtotstarbelise subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“](#) ning käivitas eelkõige komisjoni presidendi Junckeri [valge raamatuga](#) algatatud arutelu Euroopa tuleviku üle. Rakkerühma eesmärk on 1) anda soovitusi selleks, kuidas paremini kohaldada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid; 2) teha kindlaks poliitikavaldkonnad, mille töö saaks ELi liikmesriikidele edasi delegeerida või lõplikult tagasi anda, ja 3) leida viise kohalike ja piirkondlike omavalitsuste paremaks kaasamiseks ELi poliitika kujundamisse ja rakendamisse.

Rakkerühma soovitude põhjal avaldas komisjon 2018. aasta oktoobris [subsidiaarsuse paketi](#), mille eesmärk on tugevdada subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte rolli ELi poliitikakujundamises. Üks peamisi tööühma soovitusi, mida arvesse võeti, oli lisada komisjoni parema õigusloome suunistesse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse hindamise tabel ning kasutada seda komisjoni järelduste esitamiseks mõjuhindangutes, hinnangutes ja seletuskirjades.

Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted olid ka Euroopa tuleviku konverentsil arutlusel, nagu on märgitud [ühisdeklaratsioonis Euroopa tuleviku teemalise konverentsi kohta](#), millele on alla kirjutanud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni juhid.

F. Kohtulik kontroll

Subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamist võidakse kontrollida ka tagantjärele (pärast seadusandliku akti vastuvõtmist) Euroopa Kohtu menetluse raames, nagu on ette nähtud ka protokollis. Liidu institutsioonidel on selle põhimõtte kohaldamisel lai kaalutusõigus, kuigi Euroopa Kohus leidis oma otsustes kohtuasjades [C-84/94](#) ja [C-233/94](#), et vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 296 kehtib subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise suhtes põhjendamiskohustus. Nimetatud nõue on täidetud juhul, kui põhjendusi tervikuna lugedes on selge, et kõnealusest põhimõttest on kinni peetud. Oma uuemates otsuses (kohtuasi [C-547/14](#), Philip Morris, punkt 218) kinnitas kohus, et peab kontrollima, „kas liidu seadusandja võis üksikasjalike andmete alusel järeldada, et seatud eesmärki saab paremini saavutada liidu tasandil võetava meetmega“. Mis puudutab menetluslikke tagatisi, eriti kohustust esitada põhjendused subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast, siis tuletas kohus meelde, et seda kohustust tuleb „hinnata mitte üksnes vaidlustatud akti sõnastusest lähtudes, vaid võttes arvesse ka selle konteksti ja konkreetse juhtumi asjaolusid“ (punkt 225).

Liikmesriigid võivad esitada oma õigussüsteemi kohaselt oma riigi parlamendi või selle koja nimel kohtule seadusandliku akti tühistamise hagi subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise põhjendusel. Sama võib teha ka Euroopa Regioonide Komitee õigusaktide puhul, kui ELi toimimise lepinguga on ette nähtud temaga konsulteerimine.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament oli subsidiaarsuse kontseptsiooni algataja, kui ta lisis Euroopa Liidu lepingu projekti vastuvõtmisel 14. veebruaril 1984. aastal sellesse sätte, mille

kohaselt juhul, kui leping annab mingi pädevuse samaaegselt nii liidule kui ka liikmesriikidele, on liikmesriikidel otsustusõigus seni, kuni liit ei ole vastavat õigusakti vastu võtnud. Ühtlasi rõhutas parlament, et ühendus peaks sekkuma üksnes selliste ülesannete täitmiseks, mida on tulemuslikum ellu viia ühiselt kui igal liikmesriigil eraldi.

Euroopa Parlament lisas need ettepanekud paljudesse resolutsioonidesse (nt 23. novembri ja 14. detsembri 1989. aasta, 12. juuli ja 21. novembri 1990. aasta ning 18. mai 1995. aasta resolutsioonid), milles ta kinnitas oma toetust subsidiaarsuse põhimõttele.

A. Institutsioonidevahelised kokkulepped

Euroopa Parlament on võtnud hulgaliselt meetmeid, et täita oma aluslepingute kohast rolli subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamisel. Parlamendi kodukorra artiklis 43 sätestatakse, et „seadusandliku ettepaneku läbivaatamisel pöörab Euroopa Parlament erilist tähelepanu sellele, kas ettepanek järgib subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet“. Parlamendikomisjonidest on õiguskomisjonil horisontaalne vastutus kontrollida subsidiaarsuse põhimõtte järgimist. Selleks koostab õiguskomisjon korrapäraselt raporti Euroopa Komisjoni subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitlevate aastaaruannete kohta.

Nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon allkirjastasid 25. oktoobril 1993. aastal institutsioonidevahelise kokkuleppe^[6], mis väljendab selgelt nimetatud kolme institutsiooni tahet selles suunas kindlalt edasi liikuda. Institutsioonid kohustuvad sellega järgima subsidiaarsuse põhimõtet. Kokkuleppes määratakse subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise korraga kindlaks liidu institutsioonidele aluslepingutega antud pädevuse kasutamise üksikasjad aluslepingutega seatud eesmärkide saavutamiseks. Komisjon kohustus võtma subsidiaarsuse põhimõtet arvesse ja näitama, et seda järgitakse. Sama teevad ka parlament ja nõukogu neile antud pädevuse raames.

Vastavalt [Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni paremat õigusloomet käsitlevale 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelisele kokkuleppele](#) (millega asendatakse 2003. aasta detsembri kokkulepe ja 2005. aasta novembri institutsioonidevaheline ühine lähenemisviis mõjuhinnangule) peab komisjon seletuskirjas põhjendama kavandatavaid meetmeid subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast ja võtma seda arvesse oma mõjuhinnangutes. Lisaks leppisid parlament ja komisjon [20. novembri 2010. aasta raamkokkuleppes](#)^[7] kokku teha koostööd liikmesriikide parlamentidega, et lihtsustada riikide parlamentidel subsidiaarsuse põhimõttega seotud kontrollivolituste rakendamist.

B. Euroopa Parlamendi resolutsioonid

Euroopa Parlament oli juba oma [13. mai 1997. aasta resolutsioonis](#)^[8] seisukohal, et subsidiaarsuse põhimõtte kujutab endast siduvat õigusnormi, ja tuletas meelde, et selle rakendamine ei tohiks takistada ELi ainupädevuse kasutamist ega olla ettekäändeks ühenduse õigustiku kahtluse alla seadmiseks. Parlament märkis oma [8. aprilli 2003. aasta resolutsioonis](#)^[9], et tekkivad erimeelsused oleks kõige parem lahendada

[6]Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vaheline 25. oktoobri 1993. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise kohta, EÜT C 329, 6.12.1993, lk 135.

[7]Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkulepe, ELT L 304, 20.11.2010, lk 47.

[8]Euroopa Parlamendi resolutsioon, milles käsitletakse komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 1997“, EÜT C 98, 9.4.1999, lk 500.

[9]Euroopa Parlamendi resolutsioon, milles käsitletakse komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 2000“ (vastavalt EÜ asutamislepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokolliga)

poliitilisel tasandil, võttes teadmiseks ka sel ajal Euroopa Tulevikukonvendil tehtud ettepanekud liikmesriikide parlamentidele subsidiaarsusküsimustes nn varajase hoiatamise mehhanismi loomise kohta. Selline mehhanism võetigi üle Lissaboni lepingusse (vt eespool ja [1.3.5](#)).

Oma [13. septembri 2012. aasta resolutsioonis](#)^[10] väljendas parlament heameelt selle üle, et liikmesriikide parlamendid osalevad tihedamalt seadusandlike ettepanekute kontrollis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast, ning tegi ettepaneku uurida, kuidas vähendada liikmesriikide parlamentide ees seisvaid takistusi subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis osalemisel.

Oma [18. aprilli 2018. aasta resolutsioonis](#)^[11] märkis parlament, et liikmesriikide parlamentide esitatud põhjendatud arvamuste arv on järsult suurenenud, mis näitab nende üha suuremat osalemist liidu otsustusprotsessis. Samuti peeti selles tervitatavaks liikmesriikide parlamentide huvi võtta ennetavam roll rohelise kaardi menetluse kasutamise abil. Selles osas soovitas Euroopa Parlament kasutada täiel määral ära olemasolevad vahendid, mis võimaldavad liikmesriikide parlamentidel osaleda õigusloomeprotsessis ilma uusi institutsioonilisi ja haldusstruktuure loomata.

Oma [13. veebruari 2019. aasta resolutsioonis Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta](#)^[12] rõhutas Euroopa Parlament kohalike omavalitsuste ja eelkõige seadusandlike volitustega piirkondlike parlamentide olulist rolli. Euroopa Parlament võttis samuti teadmiseks subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse rakkerühma „Teeme vähem, aga paremini“ soovitused, kuid märkis, et paljud neist, eelkõige seoses riikide parlamentide rolli ja vajadusega reformida varajase hoiatamise süsteemi, on parlament juba esile tõstnud.

Oma [24. juuni 2021. aasta resolutsioonis](#)^[13] juhtis Euroopa Parlament tähelepanu sellele, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused rakendavad ja kasutavad ligikaudu 70% ELi õigusaktidest, ning kutsus komisjoni üles kaasama neid paremini oma konsultatsiooniprotsessidesse ja integreerima näidistabeli, milles hinnatakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist, kogu otsustusprotsessi. Parlament rõhutas samuti, et subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimehhanismi menetluse praegune struktuur sunnib liikmesriikide parlamente pühendama liiga palju aega lühikeste tähtaegadega tehnilistele ja õiguslikele hinnangutele, mis raskendab eesmärgiks seatud Euroopa poliitikavaldkondi käsitleva poliitilise arutelu süvendamist.

Eeva Pavy
03/2024

artiklile 9) ja komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 2001“ (vastavalt EÜ asutamislepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokollil artiklile 9), ELT C 64 E, 12.3.2004, lk 135.

[10]Euroopa Parlamendi 13. septembri 2012. aasta resolutsioon subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist (2010) käsitleva 18. aruande „Parem õigusloome“ kohta, ELT C 353E, 3.12.2013, lk 117.

[11]Euroopa Parlamendi 18. aprilli 2018. aasta resolutsioon subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitlevate 2015. ja 2016. aasta aruannete kohta ([2017/2010\(INI\)](#)), ELT C 390, 18.11.2019, lk 94.

[12]Euroopa Parlamendi 13. veebruari 2019. aasta resolutsioon Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Euroopa Parlamendi 24. juuni 2021. aasta resolutsioon Euroopa Liidu õigusloome kvaliteedi ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta – raport parema õigusloome kohta, mis käsitleb aastaid 2017, 2018 ja 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).

1.2.3. 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 järgnevate aluslepingutega, eriti Maastrichti lepinguga, millega võeti kasutusele 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 finantsküsimustes.

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

[1]Lissaboni lepinguga kaotati koostöömenetlus, mis oli kasutusele võetud ühtse Euroopa aktiga 1986. aastal.

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 õigusala 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 Euroopa 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 artiklid 49 ja 50). 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).

AMETISSE NIMETAMISE MENETLUSED

1. Parlament valib komisjoni presidendi (ELi lepingu artikli 14 lõige 1) ([1.3.8](#)).
2. Euroopa Ülemkogu määrab kvalifitseeritud häälteenamusega ametisse liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (ELi lepingu artikli 18 lõige 1).
3. Ühisel kokkuleppel valitud presidendiga võtab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega vastu teiste isikute nimekirja, keda ta paneb ette määrata komisjoni liikmeteks (ELi lepingu artikli 17 lõige 7).
4. Nõukogu võtab vastu järgmiste institutsioonide liikmete nimekirjad:
 - a. kontrollikoja liikmete nimekirja (ELi toimimise lepingu artikkel 286) pärast konsulteerimist parlamendiga ja liikmesriikide esitatud ettepanekute põhjal;
 - b. Euroopa 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).
5. 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 ühehäälselt 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 ühehäälselt otsus).
- Otsus: parlament.

D. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja protokollide muutmise (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 ühehäälselt 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
07/2024

1.2.4. VALITSUSTEVAHELISED OTSUSTAMISMENETLUSED

Ühises välis- ja julgeolekupoliitikas ning mitmes muus valdkonnas, näiteks tõhustatud koostöö, teatavate ametissenimetamiste ja lepingute läbivaatamise puhul, kasutatakse seadusandlikust tavamenetlusest erinevaid otsustamismenetlusi. Nende valdkondade otsustamismenetlustes on keskse tähtsusega tugev valitsustevaheline koostöö. Riigivõlakriisi probleemidest tingituna on selliste otsustamismehhanismide kasutamine suurenenud, eelkõige Euroopa majanduse juhtimise raamistikus.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu lepingu](#) (ELi leping) artiklid 20, 21–46, 48 ja 49; [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELi toimimise leping) artikli 2 lõige 4, artikkel 31, artikli 64 lõige 3, artiklid 81, 89, artikli 103 lõige 1, artiklid 113, 115, 118, 127, 153, artikli 191 lõige 3, artikkel 192, artikli 194 lõige 2, artiklid 215, 218, 220, 221, 312, 329 ja 333.

KIRJELDUS

- A.** Aluslepingute muutmise menetlus (ELi lepingu artikkel 48)
- Ettepanek: selle võib esitada iga liikmesriik, Euroopa Parlament või komisjon.
 - Komisjoni roll: komisjoniga konsulteeritakse ja komisjon osaleb valitsustevahelisel konverentsil.
 - Parlamendi roll: Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse enne valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumist (parlament on konverentsidesse ajutiselt kaasatud, kuid tema mõju on hakanud üha suurenema: mõnda aega esindas parlamenti kas selle president või kaks parlamendiliiget; kõige viimasel valitsustevahelisel konverentsil oli parlamendil kolm esindajat).
 - Euroopa Keskpanga nõukogu roll: keskpanga nõukoguga konsulteeritakse rahapoliitika valdkonnas kavandatavate institutsiooniliste muutuste korral.
 - Otsus: liikmesriikide valitsuste ühine kokkulepe asutamislepingutesse tehtavate muudatuste kohta, mis esitatakse seejärel liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega. Enne seda ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist peab Euroopa Ülemkogu lihthälteenamusega otsustama, kas kutsuda kokku konvent või mitte.
- B.** Sillaklausli kasutuselevõtu menetlus
- Euroopa Ülemkogu: algatab sillaklausli kasutuselevõtu ja teeb ühehäälese otsuse sillaklausli üldjuhtumi kasutamise kohta (ELi lepingu artikkel 48) ning mitmeaastase finantsraamistiku puhul selle erijuhtumi kasutamise kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Üldjuhtumi korral on igal liikmesriigi parlamendil vetoõigus.

- Nõukogu: nõukogu võib otsustada võtta kasutusele muid sillaklausleid ning otsus tehakse ühehäälselt või kvalifitseeritud häälteenamusega sõltuvalt asjaomasest aluslepingu sättest (ELi lepingu artikkel 31; ELi toimimise lepingu artiklid 81, 153, 192 ja 333).
- C. Ühinemismenetlus (ELi lepingu artikkel 49)**
- Liidu liikmeks astumise avaldus: avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab liidu põhimõtteid (ELi lepingu artikkel 2). Avaldusest teavitatakse riikide parlamente ja Euroopa Parlamenti. Euroopa Ülemkogu lepib kokku liitu astumise tingimused.
 - Komisjoni roll: komisjoniga konsulteeritakse; komisjon osaleb aktiivselt läbirääkimiste ettevalmistamisel ja pidamisel.
 - Parlamendi roll: parlament annab nõusoleku parlamendiliikmete absoluutse häälteenamusega.
 - Otsus: nõukogu teeb ühehäälse otsuse; ELi liikmesriikide ja avalduse esitanud riigi vaheline leping, milles määratakse kindlaks ühinemistingimused ja nõutavad kohandused, esitatakse kõikidele liikmesriikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega.
- D. Väljaastumismenetlus (ELi lepingu artikkel 50)**
- Taotlus: asjaomane liikmesriik teatab kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega oma kavatsusest Euroopa Ülemkogule.
 - Järeldus: vormistatakse väljaastumisleping, mille sõlmib nõukogu pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ja tehes otsuse erakorralise kvalifitseeritud häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõike 3 punkt b); see on määratletud nõukogu liikmete 72%-lise häälteenamusega, tingimusel et nad esindavad liikmesriike (st asjaomane riik välja arvatud), mille elanikkond on vähemalt 65% liidu elanikest.
- E. Karistusmenetlus liidu põhimõtete liikmesriigipoolse olulise ja jätkuva rikkumise korral (ELi lepingu artikkel 7)**
- 1. Põhimenetlus**
- Ettepanek võtta vastu otsus, milles järeldatakse olulise ja jätkuva rikkumise olemasolu: selle ettepaneku võib esitada vähemalt üks kolmandik liikmesriikidest või komisjon.
 - Parlamendi nõusolek: see võetakse vastu kahekolmandikulise enamusega häältest, mis esindavad parlamendiliikmete enamust (Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 83 lõige 3).
 - Otsus rikkumise olemasolu kohta: selle võtab ühehäälselt vastu Euroopa Ülemkogu, ilma asjaomase liikmesriigi osaluseta, olles enne seda palunud sellel liikmesriigil esitada oma tähelepanekud.
 - Otsus peatada asjaomase liikmesriigi teatavad õigused: selle võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega (asjaomase liikmesriigi osaluseta).

2. Nice'i lepingus täiendati seda menetlust ettevaatussüsteemiga.

- Põhjendatud ettepanek võtta vastu otsus, milles osutatakse, et on olemas selge oht, et liikmesriik rikub oluliselt liidu põhimõtteid: see ettepanek esitatakse komisjoni, Euroopa Parlamendi või ühe kolmandiku liikmesriikide algatusel.
- Parlamendi nõusolek: nõusolek antakse parlamendiliikmete kahekolmandikulise häälteenamusega.
- Otsus: selle võtab vastu nõukogu oma liikmete neljaviindikulise häälteenamusega, olles enne seda asjaomase liikmesriigi ära kuulanud. Enne otsuse tegemist võib nõukogu anda sellele liikmesriigile soovitusi.

F. Tõhustatud koostöö menetlus

1. Üldreeglid (ELi lepingu artikkel 20, ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 1)

- Ettepanek: ainuõigus ettepanekut esitada on komisjonil; liikmesriigid, kes soovivad alustada tõhustatud koostööd, esitavad komisjonile sellekohase taotluse.
- Parlamendi roll: nõusoleku andmine.
- Otsus: otsuse võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

2. Koostöö ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas (ELi toimimise lepingu artikli 329 lõige 2)

- Asjaomased liikmesriigid esitavad nõukogule taotluse.
- Ettepanek edastatakse liidu välis- ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale, kes annab selle kohta arvamuse.
- Parlamendi teavitamine.
- Nõukogu annab loa ühehäälselt.

Samasugust menetlust kasutatakse struktureeritud koostöö algatamiseks kaitsepoliitika vallas, nagu on sätestatud Lissaboni lepingus ([5.1.2.](#)).

G. Otsustamismenetlus välisküsimustes

Lissaboni lepinguga kaotati varasemates aluslepingutes sätestatud kolme samba süsteem, kuid välispoliitika jäeti ELi teistest poliitikavaldkondadest lahku. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika eesmärgid ja tingimused on sätestatud Euroopa Liidu lepingus. Seal on need varasemate aluslepingutega võrreldes paremini sõnastatud ja seostatud.

Suur institutsiooniline muudatus seisneb ametikoha loomises kõrgele esindajale, keda abistab uus Euroopa välisteenistus ja kes võib ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames algatusi esitada. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika on integreeritud liidu raamistikku, kuid selle suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju (ELi lepingu artikli 24 lõige 2).

- Ettepanek: ettepaneku võib esitada iga liikmesriik, kõrge esindaja või komisjon (ELi lepingu artikkel 22).
- Parlamendi roll: eesistujariik teavitab Euroopa Parlamenti regulaarselt põhiaspektidest ja põhivalikutest ning konsulteerib nendes küsimustes parlamendiga. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika rahastamist käsitleva

institutsioonidevahelise lepingu alusel toimub konsulteerimine igal aastal nõukogu dokumendi põhjal.

- Otsus: Euroopa Ülemkogu või nõukogu teeb ühehäälese otsuse. Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks liidu strateegilised huvid ja eesmärgid, nõukogu võtab vastu otsused või meetmed. Neid otsuseid viivad ellu kõrge esindaja ja ELi liikmesriigid, kasutades liikmesriikide või liidu vahendeid. Kui rahvusvaheline olukord nõuab, kutsus Euroopa Ülemkogu eesistuja kokku ülemkogu erakorralise kohtumise.

H. Muud seadusandlikud meetmed ([2.6.8](#))

Valitsustevaheline otsustamine on säilitatud ka paljudes konkreetsetes, ELi poliitika poliitiliselt tundlikes valdkondades, sealhulgas järgmised valdkonnad:

- justiits- ja siseküsimused: meetmed seoses õiguslase koostööga kriminaalasjades ja õiguslase koostööga (ELi toimimise lepingu artikkel 89);
- siseturg: piirangud kapitali liikumisele (ELi toimimise lepingu artikli 64 lõige 3), konkurentsipoliitika (ELi toimimise lepingu artikli 103 lõige 1), maksude ühtlustamise meetmed (ELi toimimise lepingu artikkel 113), siseturgu mõjutavate õigus- ja haldusnormide ühtlustamine (ELi toimimise lepingu artikkel 115), intellektuaalomandi õigused (ELi toimimise lepingu artikkel 118);
- rahapoliitika: konkreetsete usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ülesannete andmine Euroopa Keskpangale (ELi toimimise lepingu artikkel 127);
- muud poliitikavaldkonnad, nagu sotsiaalpoliitika ja tööhõive (ELi toimimise lepingu artikkel 153), energeetika (ELi toimimise lepingu artikli 194 lõige 2) või keskkond (ELi toimimise lepingu artikli 191 lõige 3).

I. Finantskriisi juhtimine ([2.6.8](#).)

Kui mitu liikmesriiki 2010. aastal tõsisesse finantsraskustesse sattus, tuli hakata rakendama mitmesuguseid päästemeetmeid. Abipaketi teatavaid osiseid, näiteks Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi haldab liit. Suurima panuse annavad vahetult liikmesriigid, tehes otsemakseid Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF). EFSF on euroala riikide valitsustevahelise kokkuleppega loodud eriotstarbeline rahastamisvahend. Selliste valitsustevaheliste meetmete rakendamiseks vajalikud otsused tuleb seetõttu teha Euroopa Ülemkogu või eurorühma riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil ning liikmesriigid peavad need oma põhiseaduse nõuete kohaselt ratifitseerima. Niisuguse toimimise kaks olulist põhjust on nn mittepäästmise klausel (ELi toimimise lepingu artikkel 125) ning mitme liikmesriigi põhiseaduskohtu vastuseis suuremale finants- ja eelarvepädevuse üleandmisele Euroopa Liidule.

25. märtsil 2011. aastal võttis Euroopa Ülemkogu aluslepingu lihtsustatud läbivaatamismenetlust kohaldades vastu ELi toimimise lepingu artikli 136 (majanduspoliitika koordineerimine) muudatuse, ilma selleks konventi kokku kutsumata (Euroopa Ülemkogu otsus 2011/199/EL). Muudatus jõustus 2013. aasta aprillis ning võimaldab võtta kasutusele alalisi kriisiennetusmehhanisme, nagu Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). ESM loodi euroala liikmete valitsustevahelise kokkuleppega, mis jõustus 27. septembril 2012. ESMi juhatajate nõukogu hääletamisel on võimalik kasutada kiirmenetlust, mille puhul on nõutav 85%-line kvalifitseeritud

häälteenamus, kui komisjon ja Euroopa Keskpank on mõlemad seisukohal, et kiiresti tuleb teha finantsabiga seotud otsus. Liikmesriikide valitsused koostasid majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu, mis jõustus 1. jaanuaril 2013 pärast seda, kui kaksteist euroalasse kuuluvat lepinguosalist olid hoiule andud oma ratifitseerimiskirja. Lepingus on eraldi sätestatud, et tasakaalus eelarve nõue tuleb üle võtta riikide õiguskorda (fiskaalkokkulepe). Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingul on 25 osalisriiki, neist 22 jaoks on fiskaalkokkulepe ametlikult siduv (19 euroala liikmesriiki ning Bulgaaria, Taani ja Rumeenia).

J. Ametisse nimetamine

- Euroopa Ülemkogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega ametisse Euroopa Keskpanka presidendi, asepresidendi ja ülejäänud neli juhatuse liiget, tehes seda nõukogu soovitusel, olles eelnevalt konsulteerinud Euroopa Parlamendiga (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2).
- Euroopa Ülemkogu määrab kvalifitseeritud häälteenamusega ja kokkuleppel komisjoni presidendiga ametisse liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja (ELi lepingu artikli 18 lõige 1); kõrge esindaja, kes on ühtlasi komisjoni asepresident, peab siiski saama, nii nagu komisjoni president ja teised komisjoni liikmed, Euroopa Parlamendi hääletusega nõusoleku;
- Euroopa Kohtu ja Üldkohtu (endine esimese astme kohus) kohtunikud ja kohtujuristid nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel (ELi lepingu artikli 19 lõige 2).
- Nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega iga liikmesriigi soovituse põhjal ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ametisse kontrollikoja liikmed (ELi toimimise lepingu artikli 286 lõige 2).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Juba 1996. aasta valitsustevaheliseks konverentsiks valmistudes nõudis Euroopa Parlament, et teine ja kolmas samm viidaks üle ühenduse pädevusse, nii et ka nende puhul kohaldataks otsustamismenetlusi vastavavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingule.

Euroopa Konvendi töö käigus jätkas Euroopa Parlament pingutusi, et muuta endised teine ja kolmas samm Euroopa Liidu struktuuri osaks ([1.1.4](#)). Lissaboni lepinguga laiendati riigiülest otsustamismenetlust endisele kolmandale sambale (justiits- ja siseküsimused) ning nähti ette ühtne institutsiooniline raamistik välis- ja julgeolekupoliitikale, kusjuures olulisteks uuendusteks on ka Euroopa Ülemkogu alalise eesistuja ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine.

Kuna majandus- ja eelarvealane juhtimine muutub üha rohkem riigiüleseks, on Euroopa Parlament omalt poolt taganud ELi institutsioonide nõuetekohase osalemise eespool punktis I nimetatud rahvusvahelise kokkuleppe üle peetud läbirääkimistel.

2019. aasta veebruaris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad tõhustatud koostööd^[1]. Resolutsioonis esitati tõhustatud koostöö edasist arengut käsitlevad soovitud. Eelkõige peab parlament vajalikuks töötada välja menetlus tõhustatud koostöö kiireks lubamiseks kõrge poliitilise profiiliga valdkondades, milles eesmärk tuleb saavutada lühema aja jooksul kui kahe järjestikuse nõukogu eesistumise kestus. Samuti kutsus ta komisjoni üles esitama määruse ettepanekut, et tõhustatud koostööd käsitlevat õigusraamistikku lihtsustada ja ühtlustada.

13. veebruaril 2019 vastu võetud resolutsioonis Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta^[2] pooldas parlament üldiste sillaklauslite (ELi lepingu artikli 48 lõike 7 punkt 1 ja artikli 48 lõike 7 punkt 2) ja muude konkreetsete sillaklauslite kasutamist, et aidata ületada ühehäälsust nõudva hääletamise ummikseisu, ilma et oleks vaja otsida valitsustevahelisi lahendusi väljaspool aluslepingute kohaldamisala. [Aruandes Euroopa tuleviku konverentsi lõpptulemuse kohta](#), mis esitati kolme institutsiooni juhtidele 9. mail 2022, rõhutatakse, kui oluline on vaadata otsustusprotsessid läbi ühehäälselt. 11. juulil 2023. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta^[3].

Eeva Pavy
03/2024

[1]Euroopa Parlamendi 12. veebruari 2019. aasta resolutsioon aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad tõhustatud koostööd (ELT C 449, 23.12.2020, lk 16).

[2]Euroopa Parlamendi 13. veebruari 2019. aasta resolutsioon Euroopa tulevikku käsitleva arutelu seisu kohta (ELT C 449, 23.12.2020, lk 90).

[3]Euroopa Parlamendi 11. juuli 2023. aasta resolutsioon ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta

1.2.5. EELARVEMENETLUS

Euroopa Parlamendi osatähtsus eelarvemenetluses on aastatel 1970 ja 1975 sõlmitud eelarvelepingute järel järk-järgult suurenenud. 2009. aastal sõlmitud [Lissaboni lepinguga](#) anti parlamendile kogu ELi eelarve üle otsustamisel nõukoguga võrdne sõnaõigus.

ÕIGUSLIK ALUS

- [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELi toimimise leping) artikkel 314 ja [Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu](#) artikkel 106a;
- [finantsmääruse \(Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi \(EL\) nr 1296/2013, \(EL\) nr 1301/2013, \(EL\) nr 1303/2013, \(EL\) nr 1304/2013, \(EL\) nr 1309/2013, \(EL\) nr 1316/2013, \(EL\) nr 223/2014 ja \(EL\) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus \(EL, Euratom\) nr 966/2012\) artiklid 39–55;](#)
- [institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise kohta.](#)

EESMÄRGID

Eelarvepädevuse kasutamine seisneb ELi iga-aastaste kulude üldsumma kindlaksmääramises ja kulude jagamises ning nende katmiseks vajalike tulude kindlaksmääramises, aga ka eelarve täitmise kontrollimises. Eelarvemenetlus ise hõlmab eelarve koostamist ja vastuvõtmist. ELi tulude kohta vt täpsemalt teabelehte [1.4.1](#), kulude kohta teabelehte [1.4.2](#), mitmeaastase finantsraamistiku kohta teabelehte [1.4.3](#), eelarve täitmise kohta teabelehte [1.4.4](#) ja eelarvekontrolli kohta teabelehte [1.4.5](#).

KIRJELDUS

A. Taust

Eelarvepädevad institutsioonid on Euroopa Parlament ja nõukogu kahekesi. Enne 1970. aastat oli eelarvepädevus üksnes nõukogul ja parlamendil oli vaid nõuandev roll. 22. aprilli 1970. aasta ja 22. juuli 1975. aasta lepingutega suurendati Euroopa Parlamendi eelarvepädevust järgmiselt:

- [1970. aasta lepinguga](#) jäeti küll nõukogule õigus teha lõplik otsus kulude kohta, mis on kohustuslikud, sest need tuleb teha aluslepingus või aluslepingu alusel vastu võetud õigusaktides sätestatud kohustuste täitmiseks, kuid parlamendile anti õigus otsustada nn mittekohustuslike kulude üle, mis esialgu moodustasid eelarvest 8%;
- [1975. aasta lepinguga](#) anti parlamendile õigus eelarve tervikuna tagasi lükata.

Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni toimus eelarvemenetluse käigus nii nõukogus kui ka parlamendis kaks lugemist. Menetluse lõpus võis parlament eelarve kas vastu võtta või tervikuna tagasi lükata.

Järgnenud lepingutega põhjalikke muudatusi ei kehtestatud. Suured muutused tõi kaasa alles Lissaboni leping. Sellega muudeti eelarvemenetlus lihtsamaks ja läbipaistvamaks (eelarve suhtes hakati kohaldama kaasotsustamist). Muudatused seisnesid peamiselt selles, et kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamine lõpetati. See tähendab, et kõiki kulusid käsitletakse ühtemoodi ja samas menetluses. Menetlust lihtsustati ka sellega, et mõlemas institutsioonis nähti ette vaid üks lugemine, mis põhineb komisjoni esitatud eelarveprojektil.

B. Menetluse etapid

Eelarvemenetluse käigus järgitavad etapid ja tähtajad on määratud kindlaks ELi toimimise lepingu artikliga 314. Tavapäraselt lepivad aga institutsioonid igal aastal enne eelarvemenetluse algust kokku pragmaatilise ajakava.

1. Esimene etapp: komisjon esitab eelarveprojekti

Parlament ja nõukogu koostavad eelarve prioriteete käsitlevad suunised. Komisjon koostab eelarveprojekti ning edastab selle nõukogule ja parlamendile (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 2 kohaselt hiljemalt 1. septembriks, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt aprilli lõpuks või mai alguseks). Komisjon võib uute suundumuste arvesse võtmiseks eelarveprojekti hiljem muuta, aga ainult kuni lepituskomitee (vt allpool) kokkukutsumiseni.

2. Teine etapp: nõukogu võtab eelarveprojekti kohta vastu seisukoha

Nõukogu võtab eelarveprojekti kohta vastu seisukoha ja edastab selle parlamendile (ELi toimimise lepingu artikli 314 lõike 3 kohaselt tuleb see esitada hiljemalt 1. oktoobriks, kuid pragmaatilise ajakava kohaselt saadetakse see juuli lõpuks). Nõukogu peab teavitama parlamenti kõigist põhjustest, miks ta sellise seisukoha vastu võttis.

3. Kolmas etapp: lugemine parlamendis

Parlamendil on vastamiseks aega 42 päeva. Selle aja jooksul võib parlament nõukogu seisukoha kas heaks kiita või otsuse tegemisest keelduda (mõlemal juhul loetakse eelarve lõplikult vastu võetuks) või pakkuda muudatusettepanekuid, kui need on tema liikmete häälteenamusega vastu võetud, ning sellisel juhul saadetakse muudetud projekt nii nõukogusse kui ka komisjoni tagasi. Parlamendi president peab seejärel kutsuma kokkuleppel nõukogu eesistujaga viivitamata kokku lepituskomitee koosoleku.

4. Neljas etapp: lepituskomitee koosolek ja eelarve vastuvõtmine

Lepituskomitees on võrdsel arvul nõukogu ja parlamendi esindajaid. Komiteel on alates kokkukutsumisest 21 päeva aega, et ühises tekstis kokkuleppele jõuda. Komitee otsuse vastuvõtmiseks on vajalik nõukogu liikmete või nende esindajate kvalifitseeritud häälteenus ja parlamendi esindajate häälteenus. Komisjon võtab lepituskomitee tegevusest osa ning teeb kõik selleks, et püüda parlamendi ja nõukogu seisukohti lähendada.

Kui lepituskomitee 21 päeva jooksul ühises tekstis kokkuleppele ei jõua, peab komisjon esitama uue eelarveprojekti. Kui lepituskomitee jõuab selle aja jooksul ühises tekstis kokkuleppele, on parlamendil ja nõukogul 14 päeva aega ühine tekst heaks kiita. Järgmises tabelis esitatakse menetluse võimalikud jätkumisviisid nende 14 päeva möödumisel.

Lepituskomitee ühise teksti heakskiitmise protsess

Seisukohad ühise teksti kohta	Parlament	Nõukogu	Hääletuse tulemus
+ = võtab vastu - = lükkab tagasi puudub = otsust ei tehtud	+	+	Ühine tekst võetakse vastu
		-	Parlament võib oma seisukoha kinnitada ^[1]
		puudub	Ühine tekst võetakse vastu
	puudub	+	Ühine tekst võetakse vastu
		-	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Ühine tekst võetakse vastu
	-	+	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		-	Komisjon koostab uue eelarveprojekti
		puudub	Komisjon koostab uue eelarveprojekti

Kui menetlus on tulemuslikult lõpule viidud, kuulutab parlamendi president eelarve lõplikult vastuvõetuks. Kui eelarveaasta alguseks kokkulepet ei saavutata, võetakse kuni kokkuleppe saavutamiseni kasutusele ajutiste kaheteistkümnendike süsteem. Sellisel juhul tohib igas eelarvepeatükis kulutada igal kuul summa, mis moodustab eelmise aasta eelarve assigneeringutest kõige rohkem ühe kaheteistkümnendiku. Kõige rohkem ühe kaheteistkümnendiku võib see summa moodustada ka assigneeringutest, mis on sama peatüki jaoks ette nähtud eelarveprojekti. ELi toimimise lepingu artiklis 315 on aga sätestatud, et nõukogu võib komisjoni ettepaneku alusel lubada rohkem kui ühe kaheteistkümnendiku suuruseid kulusid (vastavalt finantsmääruse artiklile 16), kui parlament ei otsusta 30 päeva jooksul nõukogu poolt heaks kiidetud kulusid vähendada.

5. Lisa- ja paranduseelarved

Vältimatute, erandlike või ettenägematute asjaolude korral (vastavalt finantsmääruse artiklile 44) võib komisjon teha ettepaneku võtta vastu paranduseelarve, et muuta jooksvaks aastaks vastu võetud eelarvet. Paranduseelarvete suhtes kohaldatakse üldeelarvega samu reegleid.

[1] Kui parlament kiidab ühise teksti heaks, aga nõukogu lükkab selle tagasi, võib parlament kinnitada oma liikmete häälteenamusega ja kolme viiendikuga antud häälest mõned või kõik oma eelmised muudatusettepanekud. Kui parlament nõutavat häälteenamust ei saavuta, võetakse vastu ühises tekstis kokku lepitud seisukoht.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. ELi toimimise lepingu artikliga 314 antud õigused

Aastal 1970 sai parlament mittekohustuslike kulude osas viimase sõna õiguse. 1970. aasta eelarves oli see 8%, aga 2010. aastal juba rohkem kui 60%. 2010 oli ühtlasi viimane aasta, mil kulusid niimoodi eristati. Nüüd, mil kohustuslikke ja mittekohustuslikke kulusid enam ei eristata, määrab parlament kõik eelarvekulud kindlaks nõukoguga võrdsetel alustel. Parlamendi positsiooni võib tegelikult pidada isegi tugevamaks kui nõukogu oma, sest nõukogu ei või mingil juhul kiita eelarvet heaks parlamendi tahte vastaselt, kuid parlament võib teha teatud asjaoludel lõpliku otsuse ja kiita eelarve heaks nõukogu tahte vastaselt (vt punkti B.4.). Selline asjade käik on siiski üsna ebatõenäoline. Õigem oleks öelda, et uus eelarvemenetlus tugineb tegelikule (kuid erilaadsele) kaasotsustamismenetlusele, milles parlament ja nõukogu teevad otsuse võrdsetel alustel ja kõigi liidu kulude kohta. Parlament on pärast vastavate volituste saamist 1975. aastal lükanud eelarve tervikuna tagasi kahel korral (1979. aasta detsembris ja 1984. aasta detsembris). Lissaboni lepingus kokku lepitud uusi reegleid järgides ei ole lepituskomiteel õnnestunud kokkuleppele jõuda neljal korral (2011., 2013., 2015. ja 2018. aasta eelarve puhul). Kõigil neljal juhul võeti lõpuks vastu komisjoni esitatud uus eelarveprojekt, mis kajastas lepitusmenetluse käigus peaaegu saavutatud kompromissi.

2024. aasta eelarve küsimuses jõudsid parlament ja nõukogu esialgsele kokkuleppele 11. novembril 2023 ehk enne lepitusperioodi lõppu. Nõukogu võttis eelarve suhtes saavutatud lõpliku kokkuleppe vastu 20. novembril 2023 ja parlament võttis selle täiskogu istungil vastu kaks päeva hiljem, misjärel parlamendi president andis lõplikule tekstile oma allkirja. Vastavalt parlamendi ja nõukogu vahel kokku lepitule on 2024. aasta eelarves kulukohustuste assigneeringuid 189,4 miljardit eurot ja maksete assigneeringuid 142,6 miljardit eurot.

Läbirääkimistel kindlustas parlament komisjoni esialgse ettepanekuga võrreldes ELi 2024. aasta eelarvele peaaegu 670 miljoni euro ulatuses lisavahendeid. See rahastamine on suunatud peamistele prioriteetidele, nagu humanitaarabi, ülemaailmsed probleemid (näiteks Ukraina sõja tagajärgedega tegelemine), programm „Erasmus+“, transporditaristu ja noorte põllumajandustootjate toetamine.

2024. aasta veebruaris leppisid parlament ja nõukogu kokku ELi mitmeaastase finantsraamistiku enneolematu täienduses, et ELi eelarvega oleks võimalik praegustele probleemidele reageerida paremini. Nende muudatuste kajastamiseks tuli 2024. aasta eelarvet muuta ning komisjon esitas selleks 29. veebruaril 2024 paranduseelarve projekti.

B. Institutsioonidevahelised kokkulepped eelarvedistsipliini kohta ja mitmeaastased finantsraamistikud ([1.4.3](#))

Pärast korduva vaidlusi eelarve täitmise õigusliku aluse üle võtsid institutsioonid 1982. aastal vastu ühisavalduse, millega sätestati ka meetmed eelarvemenetluse sujuvama lõpuleviimise tagamiseks. Sellele järgnes mitu institutsioonidevahelist kokkulepet, mis hõlmasid ajavahemikke 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 ja 2007–2013. [Ajavahemikku 2021–2027 hõlmav institutsioonidevaheline kokkulepe](#) jõustus

2020. aasta detsembris. Nende järjestikuste kokkulepetega loodi iga-aastaste eelarvemenetluste jaoks institutsioonidevaheline võrdlusraamistik, mis parandas märkimisväärselt eelarvemenetluse toimimist.

Praeguse institutsioonidevahelise kokkuleppe eesmärk on rakendada eelarvedistsipliini, parandada iga-aastase eelarvemenetluse toimimist ja institutsioonidevahelist koostööd eelarveküsimustes ning tagada usaldusväärne finantsjuhtimine. Samuti on selle eesmärk rakendada koostööd ja koostada mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 jooksul uute omavahendite kasutuselevõtmise tegevuskava, et katta [nõukogu määrusega \(EL\) 2020/2094](#) loodud Euroopa Liidu taasterahastu tagasimaksud.

Kuigi mitmeaastane finantsraamistik ei asenda iga-aastast eelarvemenetlust, on institutsioonidevaheliste kokkulepetega kehtestatud teatav eelarve kaasotsustamismenetluse vorm, mis võimaldab parlamendil täita täiel määral oma rolli täieõigusliku eelarvepädeva institutsioonina, suurendada institutsiooni usaldusvärsust ja suunata eelarvet vastavalt oma poliitilistele prioriteetidele. Lissaboni lepingus ja finantsmääruses on ühtlasi sätestatud, et aastaelarves tuleb kinni pidada mitmeaastases finantsraamistikus kehtestatud ülemmääradest, kusjuures raamistikus endas tuleb kinni pidada omavahendeid käsitlevas otsuses kehtestatud ülemmääradest.

C. Euroopa poolaasta

Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kiitis 7. septembril 2010 heaks Euroopa poolaasta sisseviimise, mis kujutab endast ELi tasandi majanduspoliitika koordineerimise tsükli, mille abil saavutada Euroopa 2020. aasta eesmärgid. See on kuuekuune ajavahemik, mille jooksul vaadatakse igal aastal läbi liikmesriikide eelarve- ja struktuuripoliitikad, et avastada vasturääkivusi ja tekkivat tasakaalustamatust. Analüütilise majandushindamise alusel annab komisjon liikmesriikidele poliitikasuuniseid ja/või soovitusi maksualaste, makromajanduslike ja struktuursete reformide kohta. Euroopa poolaasta eesmärk on tugevdada koordineerimist ajal, mil olulised eelarvealased otsused on riigi tasandil alles ettevalmistamisel. Lisaks liikmesriikide eelarvete omavahelisele kooskõlastamisele püüab parlament ka luua koostoimet ja tugevdada kooskõlastamist liikmesriikide ja ELi eelarve vahel.

Lisateavet selle teema kohta saab vaadata [eelarvekomisjoni](#) veebisaidilt.

Eleanor Remo James
04/2024

1.3. EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONID JA ORGANID

1.3.1. EUROOPA PARLAMENDI AJALOOLINE TAUST

Euroopa Parlament sai alguse Euroopa Söe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) ühisassambleest, millest kujunes Euroopas sel ajal tegutsenud kolme rahvusülese ühenduse ühisassamblee. Hiljem hakati ühisassambleed nimetama Euroopa Parlamendiks. Alates 1979. aastast valitakse Euroopa Parlamendi liikmed otsevalimistel. Aja jooksul on parlament põhjalikult muutunud. Kunagisest määratud liikmetega assambleest on saanud valitavate liikmetega parlament, mida tunnustatakse Euroopa Liidu poliitiliste eesmärkide seadjana.

ÕIGUSLIK ALUS

- aluslepingud ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#));
- Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel käsitlev otsus ja [akt](#) (20. september 1976), mida on muudetud nõukogu 25. juuni ja 23. septembri 2002. aasta otsustega.
- Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 14 lõige 2 ja artikli 17 lõige 2.

KOLM ÜHENDUST, ÜKS ASSAMBLEE

Pärast Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse loomist laiendati ESTÜ ühisassambleed, et hõlmata kõiki kolme ühendust. 142 liikmest koosnev assamblee tuli esimest korda kokku 19. märtsil 1958. aastal Strasbourgis Euroopa Parlamentaarse Assambleena. 30. märtsil 1962. aastal sai assambleest Euroopa Parlament.

MÄÄRATUD LIIKMETEGA ASSAMBLEEST VALITAVATE LIIKMETEGA PARLAMENDIKS

Enne kui hakati korraldama otsevalimisi, määras iga liikmesriigi parlament ise Euroopa Parlamendi liikmed. Seega oli igal Euroopa Parlamendi liikmel topeltmandaat.

Pariisis 9. ja 10. detsembril 1974. aastal toimunud tippkohtumisel otsustati, et Euroopa Parlamendi esimesed otsevalimised peaksid toimuma 1978. aastal või pärast seda, ning paluti parlamendil esitada uusi ettepanekuid 1960. aastast pärineva algse konventsiooneelnõu asendamiseks. 1975. aasta jaanuaris võttis parlament vastu uue konventsiooneelnõu, mille põhjal jõudsid riigipead ja valitsusjuhid 1976. aasta 12. ja 13. juulil toimunud kohtumisel kokkuleppele pärast paljude lahkarvamuste lahendamist.

Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestel ja üldistel valimistel käsitlev otsus ja akt allkirjastati 20. septembril 1976. aastal Brüsselis. Akt jõustus 1978. aasta juulis, kui kõik liikmesriigid olid selle ratifitseerinud, ning esimesed valimised toimusid 7. ja 10. juunil 1979. aastal.

LAIENEMISED

Kui Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik 1. jaanuaril 1973. aastal Euroopa ühendustega ühinesid ([esimene laienemine](#)), suurendati Euroopa Parlamendi liikmete arvu 198-ni.

Teisel laienemisel, 1. jaanuaril 1981 [ühines ühendustega Kreeka](#). Kreeka parlament nimetas Euroopa Parlamenti 24 liiget, kes 1981. aasta oktoobris asendati otsevalitud liikmetega. Euroopa Parlamendi teised otsevalimised peeti 14. ja 17. juunil 1984. aastal.

[Kolmandal laienemisel](#), 1. jaanuaril 1986. aastal, kui Hispaania nimetas Euroopa Parlamenti 60 ja Portugal 24 liiget, kes asendati hiljem otsevalitud liikmetega, suurenes parlamendi kohtade arv 434-lt 518-le.

Pärast Saksamaa taasühendamist kohandati Euroopa Parlamendi koosseisu vastavalt toimunud demograafilisele muutusele. Vastavalt parlamendi enda ettepanekutele, mis esitati [10. juuni 1992. aasta resolutsioonis](#) ühtse valimismenetluse ja parlamendiliikmete kohtade jaotuse kohta, suurenes EP liikmete arv 1994. aasta juunis toimunud valimistega 518-lt 567-le. Pärast [ELi neljandat laienemist](#) suurenes EP liikmete arv 626-ni, kusjuures arvesse võeti eelnimetatud resolutsioonis ette nähtud kohtade õiglast jaotust uutele liikmesriikidele.

Prantsusmaal Nice'is 2000. aastal toimunud valitsustevahelisel konverentsil kehtestati parlamendi uus kohtade jaotus, mida rakendati 2004. aasta Euroopa Parlamendi valimistel. Euroopa Parlamendi liikmete maksimaalset arvu (varem 700) suurendati 732-ni. Senise 15 liikmesriigi kohtade arvu vähendati 91 võrra (626-lt 535-le). Ülejäänud 197 kohta jaotati proportsionaalselt seniste ja uute liikmesriikide vahel.

Kui 1. jaanuaril 2007. aastal [ühinesid ELiga Bulgaaria ja Rumeenia](#), suurendati Euroopa Parlamendi kohtade arvu ajutiselt 785-ni, et võtta vastu nende riikide parlamendiliikmed. Pärast 2009. aasta 4.–7. juunini toimunud valimisi vähendati kohtade arvu 736-ni. Kuna Lissaboni lepinguga oli ELi lepingu artikli 14 lõike 2 kohaselt Euroopa Parlamendi liikmete arvu ülempiiriks seatud 751, mida kuni

järgmiste valimisteni tuli ajutiselt tõsta 754-ni, lisati 2009. aasta juunis valitud 736-le parlamendiliikmele ametiajal 2009–2014 kaheksateist uut parlamendiliiget. Selle aluseks oli 23. juunil 2010 toimunud valitsustevahelisel konverentsil vastu võetud ja seejärel liikmesriikide poolt ratifitseeritud muutmisprotokoll. Seoses Horvaatia ühinemisega 1. juulil 2013 suurendati parlamendikohtade piirarvu ajutiselt 766-ni, et võtta vastu 12 Horvaatiat esindavat parlamendiliiget, kes valiti 2013. aasta aprillis (vastavalt [Horvaatia Vabariigi ühinemistingimusi käsitleva akti](#) artiklile 19).

2014. aasta valimisteks vähendati kohtade arvu 751-ni. Kohtade jaotus vaadati uuesti läbi seoses Ühendkuningriigi väljaastumisega, mis jõustus 1. veebruaril 2020 ([1.3.3](#)) ja jättis parlamenti 705 liiget. Võttes arvesse pärast 2019. aasta valimisi liikmesriikides toimunud demograafilisi muutusi, eraldati ELi lepingu artikli 14 lõike 2 alusel vastavalt parlamendi [15. juuni 2023. aasta resolutsioonis](#) esitatud ettepanekule veel 11 kohta. Euroopa Ülemkogu [22. septembri 2023. aasta lõpliku otsusega](#) lisati veel neli kohta, määrates ametiajal 2024–2029 valitavate Euroopa Parlamendi liikmete koguarvuks 720.

VOLITUSTE JÄRKJÄRGULINE SUURENEMINE

22. aprillil 1970. aastal allkirjutatud [Luxembourggi lepingu](#) alusel, millega asendati liikmesriikide osamaksud ühenduse omavahenditega ([1.4.1](#)), laiendati esimest korda parlamendi eelarvepädevust. Teine sama küsimust käsitlev leping, millega tugevdati parlamendi volitusi, allkirjastati [22. juulil 1975 Brüsselis](#) ([1.1.2](#)).

17. veebruari 1986. aasta [ühtse Euroopa aktiga](#) suurendati parlamendi rolli teatavates õigusloomevaldkondades (koostöömenetlus) ning ühinemis- ja assotsieerimislepingute puhul muutus nõutavaks parlamendi nõusolek.

Parlamendist sai tegelik kaasseadusandja pärast [Euroopa Liidu lepingu](#) (7. veebruar 1992) sõlmimist, millega loodi Euroopa Liit (EL) ja kehtestati teatavates õigusloomevaldkondades kaasotsustamismenetlus ja laiendati koostöömenetlust teistele valdkondadele. Sellega sai parlament volituse Euroopa Komisjoni koosseisu lõplikuks heakskiitmiseks, mis oli oluline samm parlamendi poliitilise kontrolli suurendamisel ELi täitevvõimu üle ([1.1.3](#)).

[Amsterdami lepinguga](#) (2. oktoober 1997) laiendati reformitud kaasotsustamismenetlust enamikule õigusloomevaldkondadele, millega parlament muudeti nõukoguga võrdseks kaasseadusandjaks. Parlamendi kontroll täitevvõimu üle suurenes taas, kui Euroopa Komisjoni presidendi ametisse nimetamine muudeti sõltuvaks parlamendi nõusolekust. Nice'i lepinguga laiendati kaasotsustamismenetluse kohaldamisala veelgi.

[Nice'i leping](#), millega muudeti ELi lepingut, Euroopa ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte, allkirjastati 26. veebruaril 2001. aastal ja jõustus 1. veebruaril 2003. aastal. Uue lepingu eesmärk oli reformida ELi institutsioonilist struktuuri, et tulla toime edasise laienemise raskustega. Suurendati parlamendi seadusandlikke ja järelevalvevolitusi ning nõukogus sai hakata kvalifitseeritud hääleteenamust nõudvat hääletamist kasutama suurema arvu valdkondade puhul ([1.1.4](#)).

[Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (13. detsember 2007) ([1.1.5](#)) kohaselt laienes taas oluliselt nii kvalifitseeritud häälteenamuse kohaldamine nõukogus (kasutades uut meetodit alates 1. novembrist 2014 vastavalt ELi lepingu artiklile 16) kui ka kaasotsustamismenetluse kohaldamine (nüüdseks on lisandunud umbes 45 uut õigusloomevaldkonda). Seadusandlikust tavamenetlusest sai kõige enam kasutatav otsustamismenetlus, mis hõlmab kõiki ELi toimimise lepingu olulisi poliitikavaldkondi (artikkel 294 – endine EÜ asutamislepingu artikkel 250). Lisaks on parlamendi osatähtsus kasvanud aluslepingute tulevaste muudatuste ettevalmistamisel (ELi lepingu artikkel 48). Peale selle muutus osana Lissaboni lepingust (ning algselt osana Euroopa põhiseaduse lepingu läbikukkunud eelnõust) õiguslikult siduvaks [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#), millele kirjutasiid 7. detsembril 2000. aastal Nice'is toimunud Euroopa Ülemkogul alla Euroopa Parlamendi president, Euroopa Komisjoni president ja nõukogu eesistuja ([4.1.2](#)).

Euroopa Parlamendi 23.–26. mail 2019. aastal toimunud valimistega seoses ilmnes, et parlament kasutab täiel määral ELi lepingu artikli 14 lõiget 1, milles on sätestatud, et „Euroopa Parlament täidab koos nõukoguga seadusandja ja eelarve kinnitaja ülesandeid. Ta täidab [...] poliitilise kontrolli [...] funktsiooni. Parlament valib komisjoni presidendi.“ Lisaks on ELi lepingu artikli 17 lõikes 7 sätestatud, et teised komisjoni liikmed kiidetakse Euroopa Parlamendis heaks ühtse nimekirjana.

Hiljutised uuringud Euroopa Parlamendi panuse kohta majanduskasvu näitavad, et parlamendi koostatavad õigusaktid annavad aastas üle triljoni euro ELi SKPsse, tugevdades ELi elanike ja ettevõtjate õigusi^[1]. Samuti antakse oluline panus ELi eelarvega ([1.4.3](#))^[2]. Tõenditel ja eksperditeadmistel põhinevaid õigusakte toetavad [uuringud ja seminarid](#), mida korraldavad viis poliitikaosakonda, kes pakuvad parlamendikomisjonide, delegatsioonide, parlamendi presidendi, juhatuse ja peasekretäri taotlusel kõrgetasemelist sõltumatut ekspertteavet, teevad analüüse ja annavad nõu poliitikaküsimustes.

Alates 2014. aasta valimistest on Euroopa tasandi erakonnad ([1.3.3](#)) esitanud oma esikandidaadid Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale, et suurendada valijate osalust Euroopa Parlamendi valimistel.

Pärast [Suurbritannia ja Põhja-iri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu](#) allkirjastamist 24. jaanuaril 2020 andis Euroopa Parlament oma nõusoleku nõukogu otsusele sõlmida kõnealune väljaastumisleping (ELi lepingu artikli 50 lõige 2). 29. jaanuaril 2020 toimunud hääletus (621 poolt- ja 49 vastuhäält) oli ühtlasi viimane kord, kui Ühendkuningriigist pärit Euroopa Parlamendi liikmed parlamendi töös osalesid, kuna Ühendkuningriigi väljaastumine jõustus 1. veebruaril 2020.

Parlament andis 28. aprillil 2021 nõusoleku (ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 punkt a) [ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse](#)

[1]Maciejewski M., „Contribution to Growth: Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses“ (Panus majanduskasvu. Sellest kodanikele ja ettevõtetele tulenev majanduslik kasu), siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni jaoks koostatud uuring, majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakond, Euroopa Parlament, Luxembourg, 2019.

[2]Stehrer R. jt, „How EU funds tackle economic divide in the European Union“ (Kuidas ELi vahendid vähendavad majanduslikku lõhet Euroopa Liidus), eelarvekomisjoni jaoks koostatud uuring, eelarvepoliitika osakond, Euroopa Parlament, Luxembourg, 2020.

[ning teiselt poolt Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi vahelise kaubandus- ja koostöölepingu sõlmimiseks.](#)

Järgmised Euroopa Parlamendi valimised toimuvad 6.–9. juunil 2024.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

04/2024

1.3.2. EUROOPA PARLAMENDI VOLITUSED

Euroopa Parlament osaleb mitmeid ülesandeid täites täiel määral Euroopa Liidu poliitika kujundamises. Parlament tagab demokraatia põhimõtete järgimise Euroopa tasandil, osaledes õigusloomeprotsessis eelarve- ja kontrollivolitusi täites ning aluslepingute läbivaatamises ja kasutades õigust pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 223–234 ja 314.

EESMÄRGID

Euroopa kodanikke esindava institutsioonina on Euroopa Parlament Euroopa Liidu demokraatia alus. ELis demokraatliku legitiimsuse tagamiseks peab parlament täiel määral osalema ELi õigusloomeprotsessis ja teostama kodanike nimel poliitilist kontrolli teiste ELi institutsioonide üle.

ALUSLEPINGUTEGA SEOTUD VOLITUSED JA RATIFITSEERIMISVOLITUSED (1.2.4)

Alates [Ühtse Euroopa akti](#) vastuvõtmisest peab parlament andma nõusoleku kõikide uute liikmesriikide ühinemislepingute ja assotsieerimislepingute sõlmimiseks. Ühtse Euroopa aktiga kehtestati sarnane menetlus ka nende rahvusvaheliste lepingute suhtes, millel on oluline mõju liidu eelarvele (sellega asendati 1975. aastal kehtestatud lepitusmenetlus). Maastrichti lepinguga kehtestati see lepingute suhtes, millega luuakse eraldi institutsiooniline raamistik või millega kaasneb kaasotsustamismenetluse korras vastu võetud akti muutmine. Parlamendi nõusolek on vajalik ka valimismenetlusega seotud õigusaktide vastuvõtmiseks (alates Maastrichti lepingust). Alates Amsterdami lepingust tuleb nõukogul saada parlamendi nõusolek ka juhtudel, kui ta tahab enne mõnele liikmesriigile soovitude esitamist või sanktsioonide kehtestamist teada anda selgest ohust, et see riik võib sattuda tõsisesse vastuollu ELi aluspõhimõtetega. Nõukogu peab omakorda kiitma heaks Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse muudatused.

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest võib parlament algatada aluslepingute läbivaatamise ja otsustada, kas aluslepingu tulevase muudatuse ettevalmistamisel tuleb konvent kokku kutsuda või mitte (Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikli 48 lõiked 2 ja 3).

OSALEMINE ÕIGUSLOOMEPROTSESSIS (1.2.3)

Parlament osaleb liidu õigusaktide vastuvõtmises erinevas ulatuses, olenevalt konkreetsest õiguslikust alusest. Parlamendi volitused on aja jooksul laienenud pelgalt nõuandvast rollist kaasotsustamismenetluseni, mille puhul parlament tegutseb nõukoguga võrdsetel alustel.

A. Seadusandlik tavamenetlus

Pärast Nice'i lepingu (1.1.4) jõustumist kohaldati kaasotsustamismenetlust 46 Euroopa Ühenduse asutamislepingu (edaspidi „EÜ asutamisleping“) õigusliku aluse suhtes. See menetlus asetaski parlamendi ja nõukogu põhimõtteliselt võrdsele alusele. Kui kaks institutsiooni jõudsid kokkuleppele, võeti akt vastu esimesel või teisel lugemisel. Kui kokkulepet ei saavutatud, sai akti vastu võtta ainult pärast edukat lepitusmenetlust.

Lissaboni lepinguga (1.1.5) sai kaasotsustamismenetlusest seadusandlik tavamenetlus (ELi toimimise lepingu artikkel 294). Lissaboni lepingu kohaselt jäi esmakordselt selle menetluse alla üle 40 uue poliitikavaldkonna, näiteks vabaduse, turvalisuse ja õiguse, väliskaubanduse, keskkonnapoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) alal.

B. Nõuandmine

ELi lepingu artiklites 27, 41 ja 48 osutatud juhtudel ning maksunduse, konkurentsi, siseturuga mitteseotud õigusaktide ühtlustamise ning sotsiaalpoliitika teatavate aspektide valdkonnas kohaldatakse endiselt nõuandemenetlust.

C. Koostöömenetlus (kaotatud)

Ühtse Euroopa aktiga kehtestati koostöömenetlus (endine EÜ asutamislepingu artikkel 252) ja Maastrichti lepinguga laiendati selle kohaldamisala enamikule õigusloomevaldkondadest, kus nõukogu võtab otsuseid vastu häälteenamusega. See menetlus kohustas nõukogu võtma teisel lugemisel arvesse Euroopa Parlamendi absoluutse häälteenamusega vastu võetud muudatusettepanekuid, kui komisjon on need üle võtnud. Koostöömenetluse kasutuselevõtt tähendas parlamendi jaoks tegelike seadusandlike volituste algust, kuid Lissaboni lepingu (1.1.5) jõustumisega koostöömenetlus kaotati.

D. Nõusolek

Nõusolekumenetlus kehtestati 1986. aastal ühtse Euroopa aktiga. Pärast Maastrichti lepingut kohaldati nõusolekumenetlust nendes vähestes õigusloomevaldkondades, milles nõukogu teeb otsused ühehäälselt – alates Amsterdami lepingust piirdub see struktuuri- ja ühtekuuluvusfondidega.

Lissaboni lepingu kohaselt kohaldatakse nõusolekumenetlust mõne uue sätte suhtes, näiteks ELi lepingu artiklite 7, 14, 17, 27, 48 ja 50 ning ELi toimimise lepingu artiklite 19, 83, 86, 218, 223, 311 ja 312 suhtes ning meetmete puhul, mis tuleb nõukogul vastu võtta, kui osutub vajalikuks liidu meede ja kui aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 352).

E. Algatusõigus

Maastrichti lepinguga anti Euroopa Parlamendile õigus teha seadusandlikke algatusi, kuid see piirdus võimalusega taotleda komisjonilt ettepaneku esitamist. Lissaboni lepingu kohaselt see õigus säilib (ELi toimimise lepingu artikkel 225) ning seda selgitatakse üksikasjalikumalt parlamendi ja komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes. On ka veel mõned konkreetset juhtumid, kus Euroopa Parlamendile on antud otsene algatusõigus. See õigus kehtib parlamendi koosseisu, parlamendiliikmete valimist ja parlamendiliikmete ülesannete täitmist reguleerivate üldtingimuste, ajutiste uurimiskomisjonide moodustamise ning ombudsmani ülesannete täitmist reguleerivate eeskirjade ja üldtingimuste kohta.

2022. aasta juunis vastu võetud [resolutsioonis](#) märkis parlament, et „on kindlalt veendunud, et aluslepingud tuleks läbi vaadata nii, et Euroopa Parlamendile kui ainsale otse valitavale ELi institutsioonile ja seega institutsioonile, kes esindab kodanike häält ELi otsustusprotsessis, antakse üldine ja otsene õigus teha seadusandlikke algatusi“.

EELARVEVOLITUSED (1.2.5)

Lissaboni lepinguga lõpetati kohustuslike ja mittekohustuslike kulude eristamine. Lepingu kohaselt osaleb Euroopa Parlament iga-aastases eelarvemenetluses nõukoguga võrdsetel alustel ja eelarvemenetlus on muudetud sarnaseks seadusandliku tavamenetlusega.

Parlament on endiselt üks kahest eelarvepädevast institutsioonist (ELi toimimise lepingu artikkel 314). Parlament osaleb eelarvemenetluses alates selle ettevalmistamisest, määrates eelkõige kindlaks üldised suunised ja kululiigid. Parlament võtab eelarve vastu ja jälgib selle täitmist (ELi toimimise lepingu artikkel 318). Parlament annab heakskiidu eelarve täitmisele (ELi toimimise lepingu artikkel 319).

Euroopa Parlament peab andma nõusoleku ka mitmeaastasele finantsraamistikule (ELi toimimise lepingu artikkel 312). Finantsraamistik aastateks 2014–2020 on esimene, mis võeti vastu ELi toimimise lepingu kohaselt.

KONTROLL TÄIDESAATVA VÖIMU ÜLE

Parlamendil on mitu kontrollivolitust. Eelkõige arutab ta komisjoni esitatud iga-aastast üldaruannet (ELi toimimise lepingu artikkel 233) ning jälgib koos nõukoguga komisjoni rakendusakte ja delegeeritud õigusakte (ELi toimimise lepingu artiklid 290 ja 291).

A. Komisjoni ametisse nimetamine

Mitteametlikult hakkas parlament komisjoni ametisse nimetamist heaks kiitma 1981. aastal, vaadates läbi komisjoni programmi ning andes sellele heakskiidu. Alles Maastrichti lepingu jõustumisest (1992) alates on vajalik parlamendi nõusolek, et liikmesriigid saaksid komisjoni presidendi ja liikmed kollegiaalse koguna ametisse nimetada. Amsterdamis lepinguga laiendati seda nõuet veelgi – nüüd peab parlament andma komisjoni presidendi ametisse nimetamiseks eraldi heakskiidu enne muude volinike ametisse nimetamist. Alates 1994. aastast hakkas parlament korraldama volinikukandidaatide kuulamisi. Lissaboni lepingu kohaselt tuleb komisjoni presidendi kandidaat valida vastavalt Euroopa Parlamendi valimiste tulemustele. Sellest tulenevalt kutsus parlament oma [22. novembri 2012. aasta resolutsioonis Euroopa Parlamendi 2014. aasta valimiste kohta](#) Euroopa erakondi üles esitama kandidaate komisjoni presidendi ametikohale, et tugevdada mõlema institutsiooni poliitilist legitiimsust. Alates 2014. aastast kohaldatakse nn esikandidaatide (Spitzenkandidaten) menetlust, mille kohaselt nimetavad Euroopa tasandi erakonnad enne Euroopa Parlamendi valimisi esikandidaadid komisjoni presidendi ametikohale. Kuigi see protsess jäeti 2019. aastal lõpuks kõrvale, peetakse seda ELi institutsioonide läbipaistvuse ja poliitilise legitiimsuse seisukohast oluliseks ([1.3.3](#)).

B. Umbusaldusavaldus

Umbusaldusavalduse esitamine komisjoni tegevuse suhtes (umbusaldushäätetus) sätestati juba Rooma lepingus. Üldsätted, millega praegu reguleeritakse parlamendi õigust hääletada komisjonile umbusalduse avaldamise üle, sisalduvad ELi lepingu artikli 17 lõikes 8 ja ELi toimimise lepingu artiklis 234. Umbusalduse avaldamiseks on vaja saavutada antud häälte kahekolmandikuline enamus, mis esindab Euroopa Parlamendi koosseisu enamust. Kui umbusaldusavaldus võetakse hääletusel vastu, astub komisjon täies koosseisus tagasi ning komisjoni asepresident ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja astub tagasi oma komisjonis täidetavatest ülesannetest. Parlament on püüdnud mitu korda kasutada komisjoni ametist tagandamiseks asjaomaseid aluslepingute sätteid ja neile eelnenud sätteid, kuid seni ebaõnnestunult.

C. Parlamendi küsimused

Iga parlamendiliige võib esitada Euroopa Ülemkogu esistujale, nõukogule, komisjonile või komisjoni asepresidendile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale kirjalikult vastatavaid küsimusi. ELi toimimise lepingu artikli 230 kohaselt peab komisjon vastama suuliselt või kirjalikult parlamendi või selle liikmete küsimustele ning parlament peab kuulama Euroopa Ülemkogu ja nõukogu ära kooskõlas tingimustega, mis on sätestatud Euroopa Ülemkogu kodukorras ja nõukogu kodukorras.

Parlament esitab küsimusi kirjalikuks ja suuliseks vastamiseks aruteluga või aruteluta ning infotunni küsimusi.

D. Uurimiskomisjonid

ELi toimimise lepingu artikli 226 kohaselt on parlamendil õigus luua ajutisi uurimiskomisjone, et uurida väidetavaid rikkumisi või halduslikku omavoli ELi õiguse rakendamisel. Samas artiklis on sätestatud, et uurimisõiguse kasutamist reguleerivad üksikasjalikud sätted määrab kindlaks parlament ise omal algatusel määruste abil pärast nõukogult ja komisjonilt nõusoleku saamist. Kuni sellise määruse vastuvõtmiseni kasutatakse uurimisõigust vastavalt parlamendi kodukorrale lisatud 1995. aasta institutsioonidevahelisele kokkuleppele. Euroopa Parlament on korduvalt väljendanud vajadust parandada kolme institutsiooni vahelist teabevahetust ja koostööd, et täita ELi toimimise lepingu artiklil 226 põhinevaid volitusi. Parlament võttis 2014. aastal vastu [seisukoha ettepaneku kohta võtta vastu määrus Euroopa Parlamendi uurimisõiguse kasutamise üksikasjalike sätete kohta](#). Kolme institutsiooni vahelised läbirääkimised ettepaneku üle on siiski jätkuvalt ummikseisus. Seetõttu võttis parlament 2019. aasta aprillis vastu [resolutsiooni](#), milles ta väljendas sügavaimat vastuseisu nõukogu ja komisjoni hoiakule, millega pärast enam kui neli aastat toimunud mitteametlikke kohtumisi takistatakse jätkuvalt ametliku kohtumise korraldamist, et arutada võimalikke lahendusi väljaselgitatud probleemidele. Parlament on oma resolutsioonis seisukohal, et nõukogu ja komisjon ei ole järginud institutsioonidevahelise koostöö põhimõtet, ning kutsub neid üles jätkama uue valitud parlamendiga läbirääkimisi selles küsimuses.

E. Järelevalve ühise välis- ja julgeolekupoliitika üle

Euroopa Parlamendil on õigus saada nimetatud valdkonda käsitlevat teavet ja ta võib esitada nõukogule küsimusi või soovitusi. Parlamendiga tuleb konsulteerida ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) põhiaspektide ja põhivalikute üle (ELi lepingu artikkel 36). [Elarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe](#) rakendamine on parandanud ka konsulteerimist ühise välis- ja julgeolekupoliitika finantsküsimustes. Parlamendi mõjuvõimu on suurendanud ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoha loomine, sest kõrge esindaja on ühtlasi komisjoni asepresident.

EUROOPA LIIDU KOHTUSSE PÖÖRDUMINE

Kui mõni institutsioon rikub aluslepingut, on parlamendil õigus pöörduda Euroopa Liidu Kohtusse.

Parlamendil on õigus sekkuda Euroopa Liidu Kohtu menetlustesse, s.t toetada üht poolt. Seda õigust kasutas parlament pretsedenti loova isoglükoosi kohtuasja puhul (29. oktoobri 1980. aasta kohtuasjad 138/79 ja 139/79). Otsuses kuulutas Euroopa Liidu Kohus nõukogu määruse kehtetuks, sest oli mööda mindud kohustusest parlamendiga konsulteerida. Juhul kui mõni institutsioon on toimingute tegemata jätnud (ELi toimimise lepingu artikkel 265), võib parlament esitada Euroopa Liidu Kohtule selle institutsiooni vastu hagi aluslepingu rikkumise pärast, nagu kohtuasjas 13/83, mille puhul kohus otsustas, et nõukogu ei olnud võtnud ühise transpordipoliitikaga seotud meetmeid.

Amsterdami lepingu alusel oli parlamendil õigus esitada hagi mõne teise institutsiooni akti tühistamiseks ainult oma õiguste kaitseks. Nice'i lepingust alates ei pea parlament enam oma erihuvi tõendama ning saab seega hagnosis esitada samadel alustel nõukogu, komisjoni ja liikmesriikidega. Parlament võib olla kostja kohtumenetlustes, mille käigus käsitletakse kaasotsustamismenetluse teel vastu võetud õigusakti, või kui parlamendis vastu võetud aktiga tekitatakse õiguslikke tagajärgi kolmandatele pooltele. ELi toimimise lepingu artikkel 263 toetab seega Euroopa Liidu Kohtu otsuseid kohtuasjades 320/81, 294/83 ja 70/88.

Lisaks on parlamendil võimalus küsida Euroopa Liidu Kohtu eelnevat arvamust selle kohta, kas rahvusvaheline leping on aluslepinguga kooskõlas (ELi toimimise lepingu artikkel 218).

PETITSIOONID (4.1.4)

Kui ELi kodanikud soovivad kasutada oma petitsiooniõigust, pöörduvad nad petitsiooniga Euroopa Parlamendi presidendi poole (ELi toimimise lepingu artikkel 227).

EUROOPA KODANIKUALGATUS (4.1.5)

Euroopa Parlament korraldab edukalt registreeritud Euroopa kodanikualgatuse esitajate kuulamise, mida juhivad petitsioonikomisjon. Euroopa Parlament ja nõukogu

võtsid 17. aprillil 2019 ametlikult vastu [määruse \(EL\) 2019/788 Euroopa kodanikualgatuse kohta](#), mis jõustus 1. jaanuaril 2020.

OMBUDSMANI AMETISSENIMETAMINE

Lissaboni lepingu kohaselt valib Euroopa Ombudsmani Euroopa Parlament (ELi toimimise lepingu artikkel 228) ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy
04/2024

1.3.3. EUROOPA PARLAMENDI STRUKTUUR JA TEGEVUS

Euroopa Parlamendi struktuur ja tegevus on sätestatud kodukorras. Parlamendi tegevust suunavad poliitilised organid, komisjonid, delegatsioonid ja fraktsioonid.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu lepingu artikkel 14 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 223, 224, 226, 229, 231 ja 232;
- [Euroopa Parlamendi kodukord](#).

LIIKMED JA KOOSSEIS

Euroopa Parlamendi koosseisu üldreeglid on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõikes 2, milles sätestatakse, et Euroopa Ülemkogu võtab ühehäälselt Euroopa Parlamendi algatusel ja nõusolekul vastu otsuse Euroopa Parlamendi koosseisu kohta. Selle kohaselt määratakse kindlaks, et liidu kodanike esindajaid ei tohi parlamendis olla rohkem kui 751 (750 parlamendiliiget ja president). Lisaks on kodanike esindatus kahanevalt proportsionaalne, alammääraks on kuus liiget liikmesriigi kohta. Ükski liikmesriik ei saa üle 96 koha.

Kahaneva proportsionaalsuse põhimõtte tähendab seda, et kuigi kohtade koguarv jaotatakse liikmesriikide rahvaarvu alusel, nõustuvad suurima rahvaarvuga liikmesriigid sellega, et nende esindatus on proportsionaalselt väiksem ning väikseima rahvaarvuga liikmesriikide oma proportsionaalselt suurem. Mida suurem on riik, seda vähem kohti tal rahvaarvuga võrreldes on. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on Euroopa Ülemkogu võtnud Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõike 2 alusel vastu otsuseid, millega on süsteemi muudetud veel täpsemaks.

Järgmised Euroopa Parlamendi valimised toimuvad 6.–9. juunil 2024. Tulenevalt Euroopa Parlamendi 15. juuni 2023. aasta seadusandlikust resolutsioonist Euroopa Parlamendi koosseisu kohta võttis Euroopa Ülemkogu 22. septembril 2023 vastu otsuse parlamendi koosseisu kindlaksmääramise kohta, suurendades parlamendi kohtade koguarvu 705-lt 720-le. Euroopa Parlamenti valitavate esindajate arv hakkab olema liikmesriigiti järgmine:

Belgia	22
Bulgaaria	17
Tšehhi Vabariik	21
Taani	15
Saksamaa	96
Eesti	7
Iirimaa	14
Kreeka	21
Hispaania	61

Prantsusmaa	81
Horvaatia	12
Itaalia	76
Küpros	6
Läti	9
Leedu	11
Luksemburg	6
Ungari	21
Malta	6
Madalmaad	31
Austria	20
Poola	53
Portugal	21
Rumeenia	33
Sloveenia	9
Slovakkia	15
Soome	15
Rootsi	21

Pärast valimisi tuleb parlament kokku esimesel teispäeval pärast ühe kuu möödumist valimistest ([20. septembri 1976. aasta akt](#)), ilma et selleks oleks vaja eraldi kutset. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 229 lõikele 1 tuleb parlament, ilma et selleks oleks vaja eraldi kutset, kokku ka iga aasta märtsi teisel teispäeval.

STRUKTUUR

A. President

Kodukorra järgi valitakse Euroopa Parlamendi president parlamendi liikmete hulgast kaheks ja pooleks aastaks (kodukorra artikkel 19). Presidendi võib tagasi valida. President esindab parlamenti suhetes muu maailma ja teiste ELi institutsioonidega. Ta juhib parlamendi täiskogu istungite arutelusid ning tagab parlamendi kodukorra järgimise. Iga Euroopa Ülemkogu kohtumise alguses esitab parlamendi president kohtumisel käsitletavate teemade ja päevakorrapunktide kohta parlamendi seisukoha ja parlamendile muret tekitavad küsimused. President kinnitab oma allkirjaga lõplikult ELi eelarve, kui parlament on selle vastu võtnud. Parlamendi president kirjutab koos Euroopa Liidu Nõukogu eesistujaga alla kõigile seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu võetud õigusaktidele. Presidenti võib asendada üks 14 asepresidendist (kodukorra artikkel 23).

B. Täiskogu

Täiskogus väljendub Euroopa Parlamendi tõeline tähendus. Täiskogu istungeid juhatab president. Parlament tuleb kokku kord kuus (välja arvatud august) Strasbourgis, kus toimub osaistungjärk, mis kestab neli päeva (esmaspäevast neljapäevani). Peale selle toimuvad osaistungjärgud ka Brüsselis. Osaistungjärk jaguneb ühe päeva pikkusteks istungiteks (kodukorra artikkel 153). Parlamendiliikmete istekohad istungisaalis määratakse poliitiliste vaadete alusel (vasak-parem-teljel) kokkuleppel fraktsioonide esimeestega. President avab istungi austusavalduse või päevakajalise

kõnega. Presidenti abistavad tema töös 14 asepresidenti, kes võivad ka istungi juhatamise üle võtta. Euroopa Komisjon ja Euroopa Liidu Nõukogu osalevad samuti istungitel, et hõlbustada otsustusprotsessis osalevate institutsioonide koostööd. Parlamendi taotlusel võidakse nimetatud kahe institutsiooni esindajatel paluda teha avaldusi või anda aru oma tegevusest.

C. Poliitilised organid

Parlamendi poliitilised organid on juhatus (parlamendi president ja 14 asepresidenti, kodukorra artikkel 24), esimeeste konverents (parlamendi president ja fraktsioonide esimehed, kodukorra artikkel 26), viis kvestorit (vastutavad parlamendiliikmeid puudutavate haldus- ja finantsküsimuste eest, kodukorra artikkel 28), komisjonide esimeeste konverents (kodukorra artikkel 29) ja delegatsioonide juhtide konverents (kodukorra artikkel 30). Presidendi, asepresidentide ja kvestorite, komisjonide esimeeste ja delegatsioonide juhtide ametiaeg on kaks ja pool aastat (kodukorra artikkel 19).

D. Komisjonid ja delegatsioonid

Parlamendiliikmed töötavad 20 komisjonis, neljas allkomisjonis ja 44 delegatsioonis (parlamentidevahelised delegatsioonid ning delegatsioonid parlamentaarsetes ühiskomisjonides, parlamentaarsetes koostöökomisjonides ja mitmepoolsetes parlamentaarsetes assambleedes)^[1]. Parlament lähetab oma delegatsiooni ka Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide ning ELi vahelise lepingu alusel moodustatud ühisassambleesse^[2]. Parlament võib samuti moodustada erikomisjone (kodukorra artikkel 207) ja uurimiskomisjone (ELi toimimise lepingu artikkel 226 ja kodukorra artikkel 208). 10. aprillil 2024 [võttis](#) parlament ülesannete parema jaotuse tagamiseks vastu kodukorra uue artikli 207a ajutiste seadusandlike komisjonide kohta. Uus artikkel näeb ette, et kui „küsimus kuulub rohkem kui kolme komisjoni pädevusse, ilma et neist ühegi pädevus oleks teistest suurem, võib esimeeste konverents viimase abinõuna komisjonide esimeeste konverentsi soovitusel alusel teha parlamendile ettepaneku moodustada ajutine seadusandlik komisjon, et käsitleda konkreetset õiguslikult siduva akti ettepanekut või seadusandliku tegevuse eelset strateegilist dokumenti“.

Kodukorra artikli 213 kohaselt valib iga komisjon ja delegatsioon endale juhatuse, mis koosneb esimehest ja kuni neljast aseesimehest.

E. Fraktsioonid

Parlamendiliikmete kohad ei ole istungisaalis jagatud mitte riikide, vaid poliitiliste vaadete alusel moodustatud fraktsioonide kaupa. Kodukorra artikli 33 kohaselt on fraktsiooni moodustamiseks vaja vähemalt 23 parlamendiliiget, kes peavad esindama vähemalt veerandit liikmesriikidest. Fraktsioonid peavad osaistungjärgule eelneval nädalal ja osaistungjärgu nädalal regulaarselt koosolekuid, samuti korraldavad nad oma tegevuspõhimõtete kindlaksmääramiseks seminare. Mõned fraktsioonid vastavad ELi tasandil tegutsevatele riigiülestele erakondadele.

[1]Parlamendiliikmete arv igas komisjonis on kindlaks määratud [Euroopa Parlamendi 15. jaanuari 2020. aasta otsuse \(komisjonide liikmete arvu kohta\)](#) (ELT C 270, 7.7.2021, lk 117) lõikes 1.

[2]Vt [Samoa lepingu artikkel 90](#).

F. Euroopa tasandi erakonnad ja poliitilised sihtasutused

Euroopa Parlament on soovitanud luua tingimused, mis soodustavad tõeliste Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste kujunemist. Muu hulgas on ta soovitanud vastu võtta raamõigusaktid. ELi toimimise lepingu artikkel 224 on õiguslik alus, mille põhjal võtta seadusandliku tavamenetluse korras vastu Euroopa tasandi erakondade põhikiri ja rahastamise eeskiri. 2003. aastal loodi Euroopa tasandi erakondade rahastamise süsteem ja tänu sellele oli võimalik hakata ELi tasandi poliitilisi sihtasutusi asutama^[3]. Selleks võeti 3. mail 2018 vastu [määrus \(EL, Euratom\) 2018/673](#), mille eesmärk on tugevdada Euroopa tasandi erakondade Euroopa-möödet, tagada rahasummade õiglasem jaotus ja parandada täitmise tagamist.

Praegu on olemas järgmised Euroopa tasandi erakonnad: Euroopa Rahvapartei, Euroopa Sotsiaaldemokraatlik Partei, Euroopa Demokraatide ja Liberaalide Liit, Euroopa Roheliste Partei, Euroopa Konservatiivide ja Reformistide Partei, Euroopa Vasakpartei, Erakond Identiteet ja Demokraatia, Euroopa Demokraatide Partei, Euroopa Vabaliit ja Euroopa Kristlik Poliitiline Liikumine. Riikideülesed erakonnad teevad vastavate Euroopa Parlamendi fraktsioonidega tihedat koostööd.

Olulisimate Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste seas on näiteks Wilfried Martensi nimeline Euroopa Poliitikauuringute Keskus, Euroopa edumeelsete uuringute sihtasutus, Euroopa liberaalne foorum, Rohelise Euroopa sihtasutus, Euroopa demokraatide instituut, Euroopa muutmine ja Uus suund – Euroopa reformimise sihtasutus.

22. novembril 2012 võttis Euroopa Parlament vastu [resolutsiooni](#), milles ta soovitas Euroopa tasandi erakondadel tungivalt nimetada kandidaadid komisjoni presidendi kohale, et suurendada sellega nii Euroopa Parlamendi kui ka komisjoni poliitilist legitiimsust. Sellist süsteemi kasutati 2014. aasta parlamendivalimiste eel, mil esimest korda nimetati esikandidaadid. Pärast neid valimisi valis Euroopa Parlament 22. oktoobril 2014 esikandidaatide hulgast komisjoni presidendiks Jean-Claude Junckeri. Oma [7. veebruari 2018. aasta otsuses](#) Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkuleppe läbivaatamise kohta märkis Euroopa Parlament, et ta on valmis tagasi lükkama iga Euroopa Komisjoni presidendi kandidaadi, kes ei ole enne 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisi nimetatud ühegi Euroopa tasandi erakonna esikandidaadiks. Kuigi lõpuks jäeti esikandidaatide protsess 2019. aasta valimistel kõrvale, leiti, et see loob laiema platvormi kandidaatide vaheliseks aruteluks, parandab nii komisjoni presidendi rolli läbipaistvust kui ka poliitilist legitiimsust ning suurendab ELi kodanike kaasatust ja teadlikkust sellest protsessist. 3. mail 2022 võttis Euroopa Parlament vastu oma esimese lugemise [seisukoha](#) valimisseaduse reformi kohta, milles ta leidis, et esikandidaatide protsessi võiks ametlikult vormistada Euroopa tasandi poliitiliste üksuste poliitilise kokkuleppega ning Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu vahelise institutsioonidevahelise kokkuleppega. Parlament kutsus ka Euroopa tasandi erakondi, Euroopa valijate ühendusi ja Euroopa valimisüksusi üles nimetama oma kandidaadid komisjoni presidendi ametikohale vähemalt 12 nädalat

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2014. aasta määrus (EL, Euratom) nr 1141/2014, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (ELT L 317, 4.11.2014, lk 1).

enne valimispäeva ning teatas, et ootab kandidaatide paigutamist kogu liitu hõlmava valimisringkonna vastava nimekirja esimesele kohale.

2018. aastal esitas komisjon oma teatises [institutsiooniliste võimaluste kohta Euroopa Liidu töö tõhustamiseks](#) idee riikideülestest nimekirjadest kui sammust ELi institutsioonide legitiimsuse parandamise suunas kodanike silmis: üleeuroopalise valimisringkonna loomine võiks tugevdada Euroopa Parlamendi valimiste Euroopa mõõdet, kuna see annaks kodanikele võimaluse suhelda kandidaatidega kogu Euroopas. Parlament leidis siiski, et ei ole veel õige aeg luua 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisteks riikideülene valimisringkond, kuid jättis võimalused tulevasteks aruteludeks avatuks. Üldmainitud [seisukohas](#) valimisseaduse reformi kohta tegi parlament ettepaneku rakendada kogu liitu hõlmava valimisringkonna nimekirjade puhul siduvat geograafilist esindatust ning kutsus Euroopa tasandi erakondi, Euroopa tasandi valijate ühendusi ja muid Euroopa tasandi valimisüksusi nimetama kogu liitu hõlmavatesse nimekirjadesse kandidaate kõigist liikmesriikidest. Valimisreformiga tuleks Euroopa Parlamendis lisaks praegusele 705 kohale eraldada 28 riikidevahelist kohta kogu ELi hõlmava valimisringkonna jaoks, austades täielikult geograafilist ja soolist tasakaalu.

G. Parlamendi peasekretariaat

Euroopa Parlamendi [peasekretariaati](#) juhib peasekretär, kelle nimetab ametisse juhatus (kodukorra artikkel 234). Ka peasekretariaadi koosseisu ja töökorralduse määrab kindlaks juhatus. Peasekretariaat koosneb praegu 13 peadirektoraadist ning õigusteenistusest. Selle ülesanne on kooskõlastada õigusloometööd ning korraldada täiskogu istungeid ja koosolekuid. Samuti osutab peasekretariaat parlamendi organitele ning parlamendiliikmetele tehnilist, õigus- ja eksperdiabi, et nad saaksid oma töökohustusi täita. Peasekretariaat tagab kõigi koosolekute ja ametlike dokumentide suulise ja kirjaliku tõlke.

TEGEVUS

Aluslepingute kohaselt korraldab parlament oma tööd iseseisvalt. Selleks võtab ta oma liikmete häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 232) vastu kodukorra. Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, teeb parlament otsused antud häälte enamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 231). Ta määrab ise kindlaks ka osaistungjärkude päevakorra, milles on eeskätt ette nähtud parlamendikomisjonide koostatud raportite vastuvõtmine, Euroopa Komisjonile ja Euroopa Liidu Nõukogule esitatud küsimused, päevakajalised ja kiireloomulised arutelud ning eesistujariigi avaldused. Parlamendikomisjonide koosolekud ja täiskogu istungid on avalikud ja need kantakse veebis üle.

ASUKOHT JA TÖÖKOHAD

Alates 7. juulist 1981 on parlament võtnud oma asukoha kohta vastu mitmeid resolutsioone, et kutsuda liikmesriikide valitsusi üles järgima aluslepingutest tulenevat kohustust määrata iga institutsiooni jaoks kindlaks üksainus asukoht. Kuna liikmesriigid seda kaua aega ei teinud, võttis parlament vastu mitu oma struktuuri ja töökohti (Luxembourg, Strasbourg ja Brüssel) puuduvat otsust. Edinburghis toimunud

Euroopa Ülemkogul jõudsid liikmesriikide valitsused 11. ja 12. detsembril 1992. aastal institutsioonide asukoha suhtes lõpuks järgmisele kokkuleppele:

- parlamendi asukoht on Strasbourgis, kus toimub 12 igakuist osaistungjärku, sealhulgas osaistungjärk, kus tehakse otsus ELi aastaeelarve kohta;
- täiendavad osaistungjärgud peetakse Brüsselis;
- parlamendikomisjonide koosolekud toimuvad Brüsselis;
- parlamendi peasekretariaat ja muud tugiosakonnad jäävad Luxembourgis.

Parlament kritiseeris seda otsust. Euroopa Liidu Kohus (1. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-345/95) kinnitas aga, et parlamendi töökohad on määratud kindlaks kooskõlas praeguse ELi toimimise lepingu artikliga 341. Amsterdami lepinguga liideti selle otsuse sisu (lisatud protokollina) aluslepingutele.

Ehkki parlament kritiseerib olukorda, on ta kohustatud oma iga-aastase töökava kindlaksmääramisel (esimeeste konverentsi ettepaneku alusel) sellist töökorraldust jälgima. Tavaliselt peetakse aasta jooksul 12 neli päeva kestvat osaistungjärku Strasbourgis ja kuus kahepäevast osaistungjärku Brüsselis. Euroopa Parlamendi liikmed on teinud mitu algatust, et osaistungjärkude korraldamist Strasbourgis vältida. Näiteks 2012. aasta kohta võeti vastu töökava, mis sisaldas Strasbourgis ühe oktoobrinädala jooksul kaht kahepäevast osaistungjärku. Nii vähendati Strasbourgi koosolekute aega nelja päeva võrra. Pärast Prantsusmaa kaebust tegi aga Euroopa Liidu Kohus otsuse, et kehtivate otsuste kohaselt peab oktoobris toimuma siiski kaks täismahus osaistungjärku (kohtuasi C-237/11).

ELi toimimise lepingu artikli 229 kohaselt võib korraldada ka erakorralisi osaistungjärke, kui seda taotleb liikmete enamus või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjon. Esmakordselt pidas parlament täiskogu lisaistungi 18. detsembril 2006. aastal Brüsselis, kohe pärast Euroopa Ülemkogu 14. ja 15. detsembri 2006. aasta kohtumist. Hiljem on vahetult Euroopa Ülemkogu kohtumistele järgnevad istungid juba tavaks kujunenud.

COVID-19 pandeemia puhkemisest alates võimaldab parlament oma liikmetel kasutada ka täiskogu kaugistungi ja kaughääletuse vormi.

PARLAMENDILIIKMED FRAKTSIOONIDE JA LIIKMESRIIKIDE KAUPA

Ülevaade Euroopa Parlamendi fraktsioonide ja fraktsioonide liikmete kohta asub [selles veebilehel](#).

Eeva Pavy
04/2024

1.3.4. EUROOPA PARLAMENDI VALIMISE KORD

Euroopa Parlamendi valimise korda reguleeritakse nii ELi õigusaktidega, millega määratakse kindlaks kõikide liikmesriikide jaoks ühised nõuded, kui ka riigisiseste erisätetega, mis on liikmesriigiti erinevad. Ühissätetega on kindlaks määratud proportsionaalse esindatuse põhimõte, valimiskünniseid käsitlevad reeglid ja teatavad Euroopa Parlamendi liikme mandaadiga ühitamatud ametikohad. Mitmed muud tähtsad küsimused, näiteks kasutatav valimissüsteem ja valimisringkondade arv, on reguleeritud liikmesriikide seadustega.

ÕIGUSLIK ALUS

- [Euroopa Liidu lepingu](#) (ELi leping) artikkel 14;
- [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELi toimimise leping) artiklid 20, 22 ja 223 ning põhiõiguste harta artikkel 39;
- Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestel ja üldistel valimistel käsitlev [20. septembri 1976. aasta akt](#), mida viimati muudeti [nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsusega \(EL, Euratom\) 2018/994](#).

ÜHISED REEGLID

A. Põhimõtted

Asutamislepingutes ([1.1.1](#)) sedastati, et esialgu määratakse Euroopa Parlamendi liikmed ametisse riikide parlamentide poolt, kuid sätestati, et edaspidi toimuvad otsesed ja üldised valimised. Nõukogu võttis selle sätte kasutusele enne esimesi otseseid valimisi 1979. aastal Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestel ja üldistel valimistel käsitleva 20. septembri 1976. aasta aktiga (valimisi käsitlev 1976. aasta akt). See muutis põhjalikult Euroopa Parlamendi institutsioonilist seisundit ja on demokraatlikuma Euroopa Liidu alusdokument.

1992. aastal sätestati Maastrichti lepinguga ([1.1.3](#)), et valimised peavad toimuma ühtse korra kohaselt ja Euroopa Parlament peab koostama sellekohase ettepaneku, mille nõukogu peab ühehäälselt heaks kiitma. Kuna nõukogu ei suutnud jõuda kokkuleppele ühegi esitatud ettepaneku suhtes, võeti Amsterdami lepinguga kasutusele võimalus võtta vastu ühised põhimõtted. [Nõukogu 25. juuni ja 23. septembri 2002. aasta otsusega 2002/772/EÜ, Euratom](#) muudeti valimisi käsitlevat 1976. aasta akti sellele vastavalt ning sätestati proportsionaalse esindatuse põhimõte ja mitu reeglit riigi ja Euroopa tasandi mandaatide ühitamatuse kohta.

Viimati muudeti valimisi käsitlevat 1976. aasta akti [nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsusega \(EL, Euratom\) 2018/994](#), mis sisaldab sätteid võimaluse kohta kasutada eri hääletusmeetodeid (eelhääletamine, elektrooniliselt, internetis ja kirja teel hääletamine), valimiskünniste kohta, isikuandmete kaitse kohta, topelthääletamise eest karistuste kehtestamise kohta liikmesriikide õigusaktides, hääletamise kohta kolmandates riikides ning võimaluse kohta muuta Euroopa tasandi erakonnad hääletussedelitel nähtavaks.

Lissaboni lepinguga ([1.1.5](#)) muutus õigus Euroopa Parlamendi valimistel hääletada ja kandideerida põhiõiguseks (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 39).

B. Kohaldamine: kehtivad ühissätted

1. Mittekodanike õigus valimistel hääletada ja kandideerida

ELi toimimise lepingu artikli 22 lõike 2 kohaselt „on igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida ja olla valitud“. Selle õiguse rakendamist käsitlev kord võeti vastu [nõukogu direktiiviga 93/109/EÜ](#) (viimati muudetud [nõukogu direktiiviga 2013/1/EL](#)), mille artiklis 6 on sätestatud, et „liidu kodanik, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, ja kellelt tema elukoha- või päritoluliikmesriigi õiguse alusel on individuaalse kohtu- või haldusotsusega – tingimusel et viimast on võimalik kohtus vaidlustada – kandideerimisõigus ära võetud, ei saa kõnealust õigust kasutada elukohaliikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel“.

2. Valimissüsteem

Valimisi käsitleva 1976. aasta (muudetud) akti kohaselt peavad Euroopa Parlamendi valimised toimuma proportsionaalse esindatuse põhjal, kasutades nimekirjasüsteemi või üksiku ülekantava hääle meetodit. Liikmesriigid võivad lubada hääletada ka eelisnimekirjasüsteemi põhjal.

Lisaks vabatahtlikule kohtade jaotamise miinimumkännisele (kuni 5% riigi tasandil antud kehtivatest häälest) kehtestati valimisi käsitleva 1976. aasta akti hiljutiste muudatustega, mis võeti vastu [nõukogu otsusega \(EL, Euratom\) 2018/994](#), nimekirjasüsteemi kasutavates liikmesriikides valimisringkondade puhul, millel on üle 35 koha (sealhulgas ühe valimisringkonnaga liikmesriikides), kohustuslik miinimumkännis vahemikus 2% kuni 5%. Liikmesriigid peavad hakkama seda kohustust täitma hiljemalt 2024. aasta valimiste ajal.

Kõnealuse otsuse kohaselt võivad liikmesriigid näha ette ka eelhääletamise, kirja teel, elektrooniliselt ja internetis hääletamise. Sellisel juhul peavad nad tagama eelkõige tulemuste usaldusväärsuse, hääletamise salajasuse ja isikuandmete kaitse.

3. Ühitamatus

Valimisi käsitleva 1976. aasta akti (mida on muudetud [nõukogu otsusega 2002/772/EÜ, Euratom](#)) artikli 7 kohaselt on Euroopa Parlamendi liikme ametikoht ühitamatu liikmesriigi valitsuse liikme, Euroopa Komisjoni liikme, Euroopa Kohtu kohtuniku, kohtujuristi või kohtusekretäri, Euroopa Kontrollikoja liikme, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikme, aluslepingute alusel liidu fondide haldamiseks või alalise vahetu haldusülesande täitmiseks loodud komitee või muu organi liikme, Euroopa Investeeringuspanga direktorite nõukogu, halduskomitee või personali liikme ning Euroopa Liidu institutsioonide või nende juurde moodustatud spetsialiseeritud asutuste tegevametniku või -teenistuja ametikohaga. Ühitamatud ametikohad on ka Euroopa Regioonide Komitee liige (lisati 1997. aastal), Euroopa Keskpanga direktorite nõukogu liige, Euroopa Liidu Ombudsman ja – mis kõige tähtsam – liikmesriigi parlamendi liige (lisati 2002. aastal).

RIIGISISESTE SÄTETEGA REGULEERITAV KORD

Lisaks nimetatud ühistele normidele reguleeritakse valimiste korda riigisiseste sätetega, mis võivad üksteisest suurel määral erineda; seetõttu võib valimissüsteemi nimetada mitmekujuliseks valimissüsteemiks.

A. Valimissüsteem ja -künnised

Kõik liikmesriigid peavad kasutama proportsionaalsel esindatusel põhinevat süsteemi. Lisaks vabatahtlikule kohtade jaotamise künnisele (kuni 5% riigi tasandil antud häältest) kehtestati [nõukogu otsusega \(EL, Euratom\) 2018/994](#) valimisringkondade puhul, millel on üle 35 koha (sealhulgas ühe valimisringkonnaga liikmesriikides), kohustuslik miinimumkünnis vahemikus 2% kuni 5%. Seda kohustust tuleb hakata täitma hiljemalt 2024. aasta valimiste ajal.

Praegu kehtivad valimiskünnised järgmistes liikmesriikides: 5% Prantsusmaal, Belgias, Leedus, Poolas, Slovakkias, Tšehhis, Rumeenias, Horvaatias, Lätis ja Ungaris; 4% Austrias, Itaalias ja Rootsis; 3% Kreekas ning 1,8% Küprosel. Teised liikmesriigid künnist ei kohalda. Saksamaa küll püüdis seda teha, kuid kahe, st [2011.](#) ja [2014.](#) aasta otsusega tunnistas Saksamaa konstitutsioonikohus riigi kehtiva künnise (mis oli esialgu 5% ja hiljem 3%) Euroopa Parlamendi valimistel põhiseadusevastaseks.

B. Valimisringkonnad

Enamikus liikmesriikides on Euroopa Parlamendi valimistel üks valimisringkond, mis hõlmab kogu riiki. Nelja liikmesriigi (Belgia, Iirimaa, Itaalia ja Poola) territoorium on jagatud mitmeks valimisringkonnaks.

C. Õigus valida

Valimisõiguslik vanus on enamikus liikmesriikides 18 aastat, välja arvatud Austrias, Belgias, Saksamaal ja Maltal, kus see on 16 aastat, ja Kreekas, kus see on 17 aastat.

Valimine on kohustuslik neljas liikmesriigis (Belgia, Bulgaaria, Luksemburg ja Kreeka), kus valimiskohustus on nii oma kodanikel kui ka riigis registreeritud ELi kodanikel, kes on pärit muudest liikmesriikidest.

1. Mittekodanike hääletamine vastuvõtjariigis

Igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, on selles liikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel õigus valida samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel (ELi toimimise lepingu artikkel 22). Elukoha mõiste on liikmesriigiti endiselt erinev. Mõned riigid (nt Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Poola, Rumeenia ja Sloveenia) nõuavad, et valija elukoht või tavapärane elukoht oleks valimispiirkonnas, teised (nt Küpros, Taani, Kreeka, Iirimaa, Luksemburg, Slovakkia ja Rootsi), et tema alaline elukoht oleks selles riigis, kolmandad (nt Belgia ja Tšehhi), et ta oleks kantud rahvastikuregistrisse. Mõnes liikmesriigis (nt Küpros) peab ELi kodanik olema valimisõiguse saamiseks lisaks elanud seal teatava miinimumaja. Kõigis liikmesriikides peavad teiste ELi riikide kodanikud end enne valimispäeva valimisteks registreerima. Registreerimise tähtajad on liikmesriigiti erinevad.

2. Välismaal elavate kodanike hääletamine oma päritoluriigis

Peaaegu kõik liikmesriigid annavad oma kodanikele võimaluse hääletada Euroopa Parlamendi valimistel ka välismaal. Mõnes liikmesriigis on valijad kohustatud end välismaal kirja teel või suursaatkonnas või konsulaadis hääletamiseks oma riigi valimisasutuses registreerima. Teistes liikmesriikides võib kirja teel hääletamine toimuda suursaatkondades või konsulaatides. Mõnes liikmesriigis on õigus välismaal hääletada antud üksnes kodanikele, kes elavad mõnes teises liikmesriigis (nt Bulgaaria ja Itaalia). Lisaks on enamikus liikmesriikides kehtestatud erikord välismaal teenistuses olevate diplomaatide ja sõjaväelaste jaoks.

Asjaolu, et mõned mittekodanikud saavad hääletada nii vastuvõtjariigis kui ka kodanikena oma päritoluriigis, võib põhjustada kuritarvitamist, eelkõige topelthääletamist, mis on mõnedes liikmesriikides kuritegu. Seetõttu kohustatakse valimisi käsitleva 1976. aasta akti viimatiste muudatustega, mis võeti vastu [nõukogu otsusega \(EL, Euratom\) 2018/994](#), liikmesriike tagama, et Euroopa Parlamendi valimistel topelthääletamise puhul kohaldatakse tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

D. Õigus kandideerida

Õigus kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel muus elukohaliikmesriigis kujutab endast kodanike ja mittekodanike vahelise mittediskrimineerimise põhimõtte kohaldamist ning kaasneb Euroopa Liidu piires vaba liikumise ja elamise õigusega. Isikul, kes on liidu kodanik ja ei ole elukohaliikmesriigi kodanik, aga vastab seoses kandideerimisõigusega samadele tingimustele, mis selle riigi õigusega on kehtestatud oma kodanike suhtes, on õigus elukohaliikmesriigis kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, kui temalt ei ole neid õigusi ära võetud ([nõukogu direktiivi 93/109/EÜ artikkel 3](#)).

Peale kõikide liikmesriikide ühise nõude, et kandideerija peab olema mõne liikmesriigi kodanik, on muud tingimused riigiti erinevad. Ükski isik ei tohi samadel valimistel kandideerida enamas kui ühes liikmesriigis ([nõukogu direktiivi 93/109/EÜ artikkel 4](#)). Enamikus liikmesriikides on valimistel kandideerimise vanuse alampiir 18 aastat. Erandid on Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Läti, Leedu, Poola ja Slovakkia (21), Rumeenia (23) ning Itaalia ja Kreeka (25).

E. Kandidaatide esitamine

Mõnes liikmesriigis võivad kandidaate esitada üksnes erakonnad ja poliitilised organisatsioonid. Teistes liikmesriikides võib kandidaate üles seada tingimusel, et nad on kogunud nõutud arvu toetusallkirju või valijaid. Mõnel puhul nõutakse ka tagatist.

[Euroopa Ülemkogu 28. juuni 2018. aasta otsusega \(EL\) 2018/937](#), millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi koosseis, sätestatakse, kuidas tuleb Euroopa Liidu lepingu artikli 14 lõikes 2 ette nähtud Euroopa Parlamendi kohad jaotada, kohaldades kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet ([1.3.3](#)).

F. Valimiste kuupäevad

Valimisi käsitleva 1976. aasta (muudetud) akti artiklite 10 ja 11 kohaselt toimuvad Euroopa Parlamendi valimised samas ajavahemikus, mis algab neljapäeva hommikul ja lõpeb sellele järgneval pühapäeval. Täpse kuupäeva ja kellaajad määrab kindlaks

iga liikmesriik. 1976. aastal määras nõukogu ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist kindlaks 1979. aastal toimunud esimeste valimiste valimisperioodi. 1979. aastast alates on valimised toimunud valimisi käsitleva akti artiklis 5 osutatud viieaastase ajavahemiku viimase aasta vastaval ajavahemikul ([1.3.1](#)).

Seoses 2014. aasta valimistega nihutas nõukogu oma 14. juuni 2013. aasta otsusega algselt juunisse kavandatud tähtaja 22.–25. maile, et vältida valimiste langemist nelipühadeaegsele puhkuseperioodile, kohaldades järgmist artikli 11 sätet: „Kui kõnealusel ajavahemikul ei ole valimiste korraldamine [...] võimalik, määrab nõukogu ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ning hiljemalt üks aasta enne artiklis 5 osutatud viieaastase tähtaja lõppu teise valimistähtaja, mis ei ole rohkem kui kahe kuu võrra varasem või ühe kuu võrra hilisem kui eelmise lõigu põhjal kindlaksmääratud ajavahemik.“ Järgnevad valimised toimuvad viieaastase tähtaja viimase aasta vastavas ajavahemikus (1976. aasta akti artikkel 11). Vastavalt sellele toimusid 2019. aasta valimised 23.–26. mail. [Euroopa Parlamendi 2024. aasta valimised](#) toimusid aga 6.–9. juunil.

G. Valijate võimalused muuta kandidaatide järjestust valimisnimekirjas

Enamikus liikmesriikides saavad valijad eelistada hääletusel teatavaid kandidaate, et muuta nende järjestust valimisnimekirjas. Kuues liikmesriigis (Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Portugal, Ungari ja Rumeenia) kasutatakse aga suletud nimekirju (st valija ei saa mõjutada kandidaatide järjestust nimekirjas). Maltal ja Iirimaaal järjestavad valijad kandidaadid oma eelistuste järjekorras (üksiku ülekantava hääle süsteem).

H. Parlamendi ametiaja jooksul vabaks jäänud kohtade täitmine

Mõnes liikmesriigis antakse vabanenud koht sama nimekirja esimesele valimata jäänud kandidaadile (nimekirja võidakse teha kohandusi, mis kajastavad eri kandidaatide kogutud häälte arvu). Teistes liikmesriikides asuvad vabaks jäänud kohtadele asendusliikmed ning asendusliikmete puudumisel on otsustavaks kriteeriumiks kandidaatide järjestus valimisnimekirjades. Mõnes liikmesriigis on Euroopa Parlamendi liikmetel lubatud Euroopa Parlamenti naasta, kui nende lahkumispõhjus enam ei kehti.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Alates 1960. aastatest on Euroopa Parlament avaldanud korduvalt arvamust valimisi käsitleva õigusega seotud küsimustes ja esitanud ettepanekuid vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 138 (praegune ELi toimimise lepingu artikkel 223). Asjaolu, et Euroopa Parlamendi valimisteks ei ole tõeliselt ühtset menetlust, näitab, kui raske on ühtlustada eri riikide tavasid. Amsterdami lepinguga loodud võimalus võtta vastu ühised põhimõtted on aidanud neid raskusi vaid osaliselt ületada. ELi toimimise lepingu artiklis 223 sätestatud eesmärki kehtestada ühtne menetlus, milleks on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut, ei ole veel saavutatud. Parlamendi pidevad pingutused ühist valimismenetlust moderniseerida ja euroopalikumaks muuta töid 1997. aastal kaasa ühtse valimismenetluse ettepaneku; selle põhisisu lisati nõukogu 2002. aasta otsusesse. Euroopa Parlament võttis 11. novembril 2015. aastal vastu [resolutsiooni](#) valimisi käsitleva Euroopa Liidu õiguse reformi kohta. Põhiseaduskomisjoni seadusandlikus algatuses pakuti välja valimisi käsitleva 1976. aasta akti muudatused, et muuta Euroopa Parlamendi valimised demokraatlikumaks ja suurendada üldsuse osalemist valimisprotsessis. Parlamendi

esitatud muudatusettepanekutega osaliselt nõustuti ja need võeti üle nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsusesse (EL, Euratom) 2018/994. Nõukogu ei suutnud siiski jõuda kokkuleppele parlamendi ettepaneku suhtes moodustada ühine valimisringkond ja nimetada esikandidaadid Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale.

Tulenevalt 7. veebruari 2018. aasta resolutsioonist Euroopa Parlamendi koosseisu kohta hääletas Euroopa Parlament selle poolt, et vähendada pärast Ühendkuningriigi lahkumist ELi parlamendi kohtade arvu 751-lt 705-le ja jagada mõned Brexiti tõttu vabanevad kohad nende ELi riikide vahel, kes on mõnevõrra alaesindatud ([1.3.3](#)). 13. septembril 2023. aastal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles andis oma nõusoleku Euroopa Ülemkogu otsuse eelnõule, millega suurendatakse Euroopa Parlamendi kohtade arvu 2024. aasta valimisteks 705-lt 720-le.

Euroopa Parlament võttis 22. novembril 2012. aastal vastu [resolutsiooni](#), milles kutsutakse Euroopa tasandi erakondi üles esitama 2014. aasta valimistel kandidaate Euroopa Komisjoni presidendi ametikohale, et suurendada nii parlamendi kui ka komisjoni poliitilist legitiimsust. Uus kord kehtestati 2014. aasta valimiste eel ning esimest korda kandideerisid esikandidaadid 2014. aasta valimistel. 2014. aasta valimiste tulemusel valiti üks neist kandidaatidest, Jean-Claude Juncker, Euroopa Parlamendi poolt 22. oktoobril 2014. aastal Euroopa Komisjoni presidendiks. Oma [7. veebruari 2018. aasta otsuses](#) Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkuleppe läbivaatamise kohta märkis Euroopa Parlament, et ta on valmis tagasi lükkama iga Euroopa Komisjoni presidendi kandidaadi, keda ei ole enne 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisi nimetatud Euroopa tasandi erakonna [esikandidaadiks](#) (saksa keeles Spitzenkandidat). Ometi valiti pärast 2019. aasta valimisi Euroopa Komisjoni presidendiks Ursula von der Leyen, kes ei olnud esikandidaat. 22. novembril 2023. aastal hääletas Euroopa Parlamendi täiskogu [aluslepingute muutmise ettepanekute üle](#), sealhulgas Euroopa Komisjoni valimise korra muutmise üle.

2003. aastal loodi Euroopa tasandi erakondade rahastamise süsteem, mis võimaldab asutada ka ELi tasandi poliitilisi sihtasutusi ([1.3.3](#)). Määrus (EÜ) nr 2004/2003 tühistati ja asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2014. aasta [määrusega \(EL, Euratom\) nr 1141/2014](#) (mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist). 2014. aasta määrust muudeti tulenevalt Euroopa Parlamendi [15. juuni 2017. aasta resolutsioonist](#) Euroopa tasandi erakondade ja poliitiliste sihtasutuste rahastamise kohta. Resolutsioonis toodi esile puudused seoses kaasrahastamise tasemega ja võimalusega, et Euroopa Parlamendi liige kuulub mitmesse erakonda, ning sooviti tagada avaliku sektori raha nõuetekohane kasutamine Euroopa tasandi erakondade ja poliitiliste sihtasutuste rahastamisel Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. mai 2018. aasta [määruse \(EL, Euratom\) 2018/673](#) alusel.

Viimase aja sündmused on näidanud, et valimisprotsessi ja demokraatiat võib ohustada veebikommunikatsioon (isikuandmete manipuleerimine valimistega seoses). Et takistada isikuandmete ebaseaduslikku kasutamist, muudeti seega 2014. aasta määrust, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2019. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2019/493](#), millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 1141/2014 seoses kontrollimenetlusega, mis käsitleb

isikuandmete kaitse normide rikkumist Euroopa Parlamendi valimiste raames). Uued Euroopa Parlamendi ja nõukogu vahel kokku lepitud reeglid on kavandatud kaitsma valimisprotsessi veebis desinformatsiooni levitamise kampaaniate eest, mille puhul kuritarvitatakse valijate isikuandmeid, ning need võimaldavad määrata rahalisi karistusi Euroopa tasandi erakondadele ja poliitilistele sihtasutustele, kes andmekaitse normide rikkumisi ära kasutades tahtlikult mõjutavad või püüavad mõjutada Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi.

Tulenevalt Euroopa Parlamendi 15. juuni 2017. aasta resolutsioonist veebiplatvormide ja digitaalse ühtse turu kohta, milles parlament kutsus komisjoni üles kontrollima õigusliku sekkumise võimalust, et piirata võltsinfosisu levitamist, avaldas komisjon 2018. aasta aprillis [teatise](#) „Euroopa lähenemisviis veebis leviva väärinfoga võitlemiseks“ ja esitas kogu ELi hõlmava [tegevusjuhendi](#), millele kirjutasid 2018. aasta septembris alla kolm veebiplatvormi. Komisjoni 2018. aasta detsembri [desinformatsioonivastases tegevuskavas](#) kutsutakse veebiplatvorme lisaks muudele meetmetele tungivalt üles kiiresti ja tõhusalt täitma võetud kohustusi ning keskenduma meetmetele, mis on Euroopa Parlamendi valimiste seisukohast kiireloomulised, sealhulgas libakontode kustutamine, veebirobotite sõnumiedastustegevuse märgistamine ning koostöö faktikontrollijate ja teadlastega, et avastada desinformatsiooni ja muuta faktikontrolli läbinud sisu paremini nähtavaks. Enne 2019. aasta mais toimunud Euroopa Parlamendi valimisi palus komisjon kolmel tegevusjuhendile alla kirjutanud platvormil [anda kord kuus aru](#) meetmete kohta, mida nad on võtnud selleks, et parandada reklaami paigutamise kontrolli, tagada poliitilise ja temaatilise reklaami läbipaistvus ning võidelda libakontode ja veebirobotite kuritahtliku kasutuse vastu.

Oma 26. novembri 2020. aasta [resolutsioonis](#) Euroopa Parlamendi valimiste kokkuvõtte kohta soovitas parlament, et Euroopa valimisprotsessi parandamiseks tuleks eriti Euroopa tuleviku konverentsil arutada järgmist:

- uued kaughääletamise meetodid Euroopa Parlamendi valimiste ajal kodanike jaoks, kes seda konkreetsetel või erandlikel asjaoludel vajavad;
- ühised valimistel osalemist käsitlevad õigusnormid kandidaatidele ning ühised kampaaniat ja rahastamist käsitlevad õigusnormid;
- ühtlustatud standardid kandideerimisõiguse ja hääleõiguse kohta liikmesriikides, sealhulgas arutelu selle üle, kas vähendada kõigis liikmesriikides valijate vanuse alampiiri 16 aastale;
- sätted parlamendiliikmete äraoleku perioodide kohta, näiteks rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsehoolduspuhkuse või raske haiguse korral.

Parlament kutsus liikmesriike üles tagama, et valimisõigust saaksid kasutada kõik nende hääleõiguslikud kodanikud, sealhulgas väljaspool oma päritoluriiki elavad ELi kodanikud, kodutud ja kinnipeetavad, kellele liikmesriigi õiguse kohaselt on selline õigus antud.

Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamist käsitleva uurimiskomisjoni (PEGA-komisjon) 15. juuni 2023. aasta aruande põhjal võttis parlament vastu [soovituse](#), milles paluti komisjonil luua spetsiaalne rakkerühm, mis

hõlmab riiklikke valimiskomisjone ja tegeleb 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kaitsmisega kogu liidus. Komisjon aga sellele palvele ei vastanud.

EUROOPA PARLAMENDI VALIMISI KÄSITLEVA AKTI REFORM

Oma 3. mai 2022. aasta [seisukohaga](#) ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Parlamendi liikmete valimise kohta otsestel ja üldistel valimistel algatas parlament Euroopa Parlamendi valimisi käsitleva akti reformi, mille eesmärk on muuta 27 eraldi korraldatavat valimist ja nende lahknevad reeglid ühiste miinimumnõuetega ühtseteks Euroopa valimisteks. Parlamendi esitatud süsteemi kohaselt oleks igal valijal kaks häält – üks hääl parlamendiliikmete valimiseks liikmesriigi valimisringkonnas, teine kogu liitu hõlmavas valimisringkonnas, kust valitakse parlamenti veel 28 liiget. Selleks et tagada üleliiduliste nimekirjade geograafiline tasakaalustatus, jagatakse liikmesriigid sõltuvalt rahvaarvust kolme rühma, ning nimekirjad täidetakse proportsionaalselt neist rühmadest pärit kandidaatidega. Kogu liitu hõlmavaid kandidaatide nimekirju esitaksid Euroopa tasandi valimisüksused, näiteks riigi tasandi erakondade ja/või valijate ühenduste koalitsioonid või Euroopa tasandi erakonnad.

Muud ettepanekud hõlmavad järgmist:

- muuta 9. mai üleeuroopaliseks valimispäevaks;
- anda kandideerimisõigus kõigile 18-aastastele või vanematele eurooplastele;
- seada 3,5% kohustuslik miinimumvalimiskünnis suurtele, 60 või rohkema kohaga valimisringkondadele;
- tagada kõigi kodanike, sealhulgas puuetega kodanike juurdepääs valimistele ja võimalus hääletada posti teel;
- viia sisse kohustuslik sooline võrdõiguslikkus sooliselt tasakaalustatud nimekirjade või kvootide abil ning
- anda kodanikele õigus valida esikandidaatide süsteemi kasutades üleliiduliste nimekirjade kaudu Euroopa Komisjoni presidenti.

Selleks et protsessi jälgida ja tagada uute reeglite täitmist, luuakse Euroopa valimisamet.

Nagu on sätestatud [ELi toimimise lepingu artiklis 223](#), on parlamendi seadusandlikule algatusele vaja nõukogu ühehäälsel heakskiitu. Järgmiseks liigub algatus tagasi parlamenti, et saada parlamendiliikmete nõusolek, ning seejärel on kord liikmesriikide käes, kes peavad selle heaks kiitma kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega. Läbirääkimised nõukoguga algavad pärast seda, kui liikmesriigid on oma seisukoha vastu võtnud.

Õigusakti eelnõu on praegu nõukogus (üldasjad) analüüsimisel. Nõukogu [pidas](#) ettepaneku üle esimese poliitilise mõttevahetuse 18. oktoobril 2022. Mõne liikmesriigi tehtud reservatsioonid on seotud riikideülestel valimisnimekirjadel põhineva kogu ELi hõlmava valimisringkonna ettepanekutega ning ettepaneku elementidega, mis eeldavad Euroopa Parlamendi valimistel kasutatava valimissüsteemi ühtlustamist.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski

07/2024

1.3.5. EUROOPA PARLAMENDI SUHTED LIIKMESRIIKIDE PARLAMENTIDEGA

Koos Euroopa integratsiooni arenguga on muutunud ka liikmesriikide parlamentide roll. Et panna igal tasandil alus Euroopa õigusloome tõhusale demokraatlikule kontrollile, on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide koostööks loodud mitmeid vahendeid. Seda suundumust toetavad ka Lissaboni lepinguga lisandunud sätted.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikkel 12, protokoll nr 1 (riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus) ning protokoll nr 2 (subsidiarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta).

EESMÄRGID

A. Koostöö põhjused

Euroopa integratsiooniprotsessiga kaasneb liikmesriikide valitsuste teatavate volituste üleminek ühistele otsustuspädevusega institutsioonidele, mille tõttu väheneb liikmesriikide parlamentide tähtsus seadusandlike, eelarvapädevate ja täidesaatva võimu üle kontrolli teostavate organitena. Kuigi mitmed liikmesriikide volitused võttis ELi tasandil algselt üle nõukogu, on Euroopa Parlament järk-järgult saanud endale täieliku parlamentaarse rolli.

- Liikmesriikide parlamendid on jõudnud arusaamisele, et tõhusam kontroll nende valitsuste ELiga seotud tegevuse üle ning tihedamad suhted Euroopa Parlamendiga võimaldavad neil suurendada oma mõju ELi poliitikakujundamisele ning samas tagada, et EL oleks rajatud demokraatlikele põhimõtetele.
- Euroopa Parlament on omakorda seisukohal, et tihedad suhted liikmesriikide parlamentidega aitavad tal tugevdada oma tegevuse õiguspärasust ning vähendada distantsi ELi ja tema kodanike vahel.

B. Koostöö areng

Euroopa integratsiooniprotsessis liikmesriikide parlamentide roll algul nõrgenes: ELi volitused suurenesid ja pädevusvaldkonnad laienesid, nõukogus muutus häälteenamust nõudev hääletus reeglilik ning tugevnesid ka Euroopa Parlamendi seadusandlikud volitused.

Kuni 1979. aastani olid Euroopa Parlament ja liikmesriikide parlamendid omavahel lahutamatu seotud, kuna Euroopa Parlamendi liikmed nimetati liikmesriikide parlamentide liikmete hulgast. Euroopa Parlamendi otsevalimistega see side katkes ning ligikaudu kümme aastat oli tal liikmesriikide parlamentidega vähe kokkupuudet. Soov suhteid taastada ilmnis pärast 1989. aastat, mil peeti arutelusid ja hakati omavahel uusi kontakte looma. Maastrichti lepinguga toetati neid püüdlusi kahe sellekohase deklaratsiooniga (nr 13 ja nr 14), milles nähti ette järgmist:

- tunnustada liikmesriikide parlamentide osalemist Euroopa Liidu tegevuses (liikmesriikide valitsused peavad teavitama oma parlamente aegsasti ELi seadusandlikest ettepanekutest ja vajaduse korral tuleb viia läbi ühiskonverentse);
- arendada koostööd Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahel (süsteematiliste kontaktide, teabevahetuse, regulaarsete kohtumiste ja vajaduse korral vastastikku vahendite kasutada andmise kaudu).

Lisaks on liikmesriikide parlamendid saanud üha rohkem kontrolliõigusi oma valitsuse ELiga seotud tegevuse üle, seda nii põhiseaduslike reformide, valitsuse võetud kohustuste kui ka enda töökorralduses tehtud muudatuste kaudu. Mõnes liikmesriigis on kontrolliõigusi lisandunud ka konstitutsioonikohtute poolt riigi põhiseaduslikele normidele antud tõlgenduse tulemusena. Peamine roll on selles arengus ja koostöös Euroopa Parlamendiga olnud liikmesriikide parlamentide ELi asjade eest vastutavatel komisjonidel.

Amsterdami lepingule lisatud protokollis riikide parlamentide rolli kohta toetati liikmesriikide parlamentide aktiivsemat kaasamist ELi tegevusse ja nähti ette konsulteerimiseks vajalike dokumentide ja komisjoni seadusandlike ettepanekute kiirem edastamine, et liikmesriikide parlamentidel oleks võimalik nendega tutvuda enne, kui nõukogu otsuse langetab. Liikmesriikide parlamendid olid olulisel kohal ka Euroopa Tulevikukonvendi (1.1.4) aruteludes, kus seda teemat arutati ühes üheteistkümnest tööühmast. 2006. aasta mais otsustas Euroopa Komisjon, et liikmesriikide parlamentidele edastatakse kõik uued ettepanekud ja aruteludokumentid. Lissaboni lepingu jõustumisega sai selline poliitiline dialoog komisjoni jaoks õiguslikuks kohustuseks. Muu hulgas tagab ELi toimimise leping liikmesriikide parlamentidele suurema õiguse saada ELi institutsioonidelt teavet, sest kehtib kohustus edastada liikmesriikide parlamentidele kõik seadusandlike aktide eelnõud ja ELiga ühinemise taotlused. Lissaboni lepinguga tugevdati veelgi liikmesriikide parlamentide rolli, kaasates neid aluslepingute läbivaatamise menetlustesse ning hindamismehhanismidesse ELi poliitika rakendamisel vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas. Samuti muudeti sellega ametlikuks koostöö liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel kooskõlas ELis riikide parlamentide rolli käsitleva protokolliga.

Lissaboni lepinguga suurendati oluliselt liikmesriikide parlamentide rolli ELi seadusandlikus protsessis, võttes kasutusele varajase hoiatamise mehhanismi, st süsteemi, mis võimaldab liikmesriikide parlamentidel kontrollida, kas seadusandlikes ettepanekutes järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet (protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus ja protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta). Liikmesriikide parlamendid võivad kaheksa nädala jooksul alates õigusakti ettepaneku edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi presidendile, nõukogu eesistujale ja komisjoni presidendile põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei ole nende hinnangul subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. See annab parlamentide enamusele võimaluse seadusandlike ettepanekuid blokeerida. Lõpliku otsuse teevad siiski seadusandlikud organid (Euroopa Parlament ja nõukogu) (1.2.2). Seda mehhanismi on alates Lissaboni lepingu jõustumisest rakendatud kolm korda: 2012. aasta mais seoses [ettepanekuga võtta vastu nõukogu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta](#)

[asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis \(Monti II\)](#)^[1], 2013. aasta oktoobris seoses [ettepanekuga võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta](#)^[2] ja 2016. aasta mais seoses [ettepanekuga vaadata läbi töötajate lähetamise direktiiv](#)^[3]. Liikmesriikide parlamendid võivad tõstatada küsimusi subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kohta ning kasutada oranže ja kollaseid kaarte, kui vajalik künnis on saavutatud. Subsidiaarsuse kontroll on liikmesriikide parlamentide ainupädevuses. Piirkondlike parlamentide roll selles menetluses on sätestatud protokollis nr 2 artiklis 6, mis on sõnastatud järgmiselt: „Iga riigi parlament või selle koda konsulteerib vajaduse korral seadusandlike volituste omavate piirkondlike parlamentidega.“ Seega ei loeta piirkondlike parlamentide esitatud arvamusi aluslepingute kohaselt riiklike parlamentide arvamusteks subsidiaarsuse kohta. Nende seisukohad tuleks edastada riikliku parlamendi kaudu. Kui aga Euroopa Parlament saab arvamuse piirkondlikult parlamendilt, edastatakse see teavitamise eesmärgil asjaomastele teenistustele, sealhulgas teemavaldkonna eest vastutavale komisjonile, regionaalarengukomisjonile kui piirkondlike omavalitsustega suhtlemise eest vastutavale komisjonile ning teabe- ja dokumentatsiooniteenistustele. Alusleping sisaldab ka uusi artikleid, millega muudetakse selgemaks liikmesriikide parlamentide roll ELi uues institutsionaalses ülesehituses (ELi lepingu artiklid 10 ja 12).

Alates 2010. aasta märtsist, mil ELis sai alguse võlakriis, on euroalasse kuuluvate liikmesriikide parlamentide roll päästemeetmete ratifitseerimisel ja muutmisel selgelt näidanud, kui tähtis on parlamentidevaheline ja Euroopa Parlamendiga tehtav tihe koostöö ja pidev teabevahetus. 2013. aasta jaanuaris jõustunud majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu artiklis 13 nähakse ette konkreetne koostöö liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel parlamentaarse kontrolli teostamiseks majandus- ja finantsjuhtimise valdkonnas.

SAAVUTUSED: KOOSTÖÖVAHENDID

A. Euroopa Liidu parlamentide esimeeste konverentsid

Pärast 1963. ja 1973. aastal toimunud kohtumisi hakati alates 1981. aastast korraldama parlamentide esimeeste konverentse. Konverentsist võtavad osa liikmesriikide parlamentide esimehed ja Euroopa Parlamendi president ning algul toimusid need iga kahe aasta tagant. Konverentside ettevalmistamiseks toimuvad peasekretäride kokkusaamised, kus arutatakse üksikasjalikult liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi koostöö konkreetseid küsimusi. Viimastel aastatel on ka parlamentide esimehed kohtunud igal aastal. Alates 1995. aastast on Euroopa Parlamendil olnud tihedad sidemed assotsieerunud riikide ja kandidaatriikide parlamentidega. Euroopa Parlamendi president ja nende riikide parlamentide esimehed on regulaarselt kohtunud, et arutada ühinemisstrateegiaid ja teisi päevakajalisi küsimusi.

B. Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskus

Suurel Viini konverentsil 1977. aastal otsustati asutada Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskus (ECPRD). Tegemist on dokumendi- ja uurimisteenistuste võrgustikuga, mis teeb aktiivselt koostööd, et hõlbustada teabe (sealhulgas

[1]COM(2012)0130.

[2]COM(2013)0534.

[3]COM(2016)0128.

riiklike ja ELi andmebaaside) kättesaadavust ja koordineerida uurimistööd topelttöö vältimiseks. Keskus koondab uurimistöid ja levitab nende tulemusi ning on teabevahetuse hõlbustamiseks loonud veebisaidi, mille kataloog võimaldab liikmesriikide parlamentide uurimisosakondadel omavahel suhelda. Keskust juhivad ühiselt Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee. Selle tegevuses osalevad ELi ja Euroopa Nõukogu liikmesriikide parlamendid ning selle teenuseid võivad kasutada ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees vaatejastaatust omavate riikide parlamendid.

C. Ühenduse parlamentide konverents

Idee sai teoks 1990. aastal Roomas toimunud konverentsiga „European assizes“. Konverentsi teema oli ühenduse tulevik, majandus- ja rahaliitu ning poliitilist liitu käsitlevate ettepanekute mõju ühendusele ja liikmesriikidele, eriti aga liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi roll. Osalejaid oli kokku 258, kellest 173 olid liikmesriikide parlamentide ja 85 Euroopa Parlamendi esindajad. Teist samalaadset kohtumist ei ole siiani toimunud.

D. Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverents (COSAC)

See Prantsusmaa Rahvuskogu presidendi ettepanekul ellu kutsutud konverents on alates 1989. aastast toimunud iga poole aasta tagant. Konverentsil kohtuvad liikmesriikide parlamentide Euroopa Liidu asjadega tegelevad komisjonid ning Euroopa Parlamendi liikmed. Konverentsi kohtumistel esindab iga parlamenti kuus parlamendiliiget. Konverentsi kutsub kokku ELi eesistujariigi parlament ning selle valmistavad ühiselt ette Euroopa Parlament ja eesistujariikide kolmiku parlamendid. Igal konverentsil arutatakse Euroopa integratsiooniga seotud olulisi küsimusi. COSAC ei ole otsuseid tegev, vaid pigem konsulteeriv ja koordineeriv organ, kes võtab oma otsused vastu konsensusel. Protokollis liikmesriikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus sätestatakse, et COSAC võib väljendada iga seisukohta, millele ta peab kohaseks juhtida ELi institutsioonide tähelepanu. Siiski ei ole COSACi seisukohad mingil viisil liikmesriikide parlamentide jaoks siduvad ega mõjuta kuidagi nende seisukohta.

COSACi kohtumistel osalevad liikmesriikide parlamentide delegatsioonid, mis moodustavad Euroopa asjadest huvitatud rühmad, võimaldades liikmesriikide parlamentide liikmetel suhelda ELi institutsioonide esindajatega. Näiteks 2024. aasta märtsis Brüsselis toimunud [COSACi kohtumisel](#), mida võõrustas nõukogu eesistujariik Belgia, arutati soolise võrdõiguslikkuse poliitikat, strateegilist autonoomiat ning õigusriigi ja demokraatia olukorda ELis. Viimane hõlmas küsimuste ja vastuste voore Euroopa Parlamendi liikmete ja Euroopa Liidu Kohtu presidendi Koen Lenaerti vahel. Euroopa Liidu Kohtu president rõhutas eriti kohustust kaitsta vabasid valimisi, ajakirjandusvabadust ja liikmesriikidevahelist solidaarsust.

E. Parlamentaarsed ühiskohtumised

Pärast Euroopa konvendi kogemust tundus nii Euroopa Parlamendile kui ka liikmesriikide parlamentidele, et konkreetsete teemade käsitlemiseks oleks kasulik luua poliitilise koostöö alaline foorum. Sellest tulenevalt on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide liikmed kohtunud alates 2005. aastast

parlamentidevahelistel ühiskohtumistel, et arutada olulisi küsimusi, mis mõjutavad parlamente ELi poliitika kujundamise ja institutsioonide ülesehitamise protsessis.

F. Muud koostöovahendid

Enamik Euroopa Parlamendi alalisi komisjone konsulteerib liikmesriikide vastavate komisjonidega kahe- või mitmepoolsetel kohtumistel ning esimeeste ja raportööride külaskäikude ajal.

Euroopa Parlamendi fraktsioonide ja liikmesriikide parlamentide fraktsioonide vaheliste kontaktide tihedus on erinev ning oleneb konkreetsetest liikmesriikidest ja fraktsioonidest.

Halduskoostöö areneb eelkõige Euroopa Parlamendi teenistustes korraldatava praktika ja ametnike vahetuse kaudu. Enamikul liikmesriikide parlamentide esindajatel on tööruumid samas Euroopa Parlamendi hoones, kus asub ka riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat. Järjest suurema tähtsuse omandab parlamentide tööga seotud teabevahetus, eelkõige õigusloome valdkonnas. Selleks kasutatakse kaasaegseid infotehnoloogia vahendeid, nt internetipõhist IPEXi teabevahetussüsteemi, mida toetab elektrooniline andme- ja teabevahetuse platvorm ([ELi parlamentidevahelise teabevahetuse platvorm](#)).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament võttis 19. aprillil 2018 vastu [resolutsiooni liikmesriikide parlamente käsitlevate aluslepingu sätete rakendamise kohta](#)^[4], rõhutades selles, et liikmesriikide parlamendid toetavad Euroopa Liidu head põhiseaduslikku toimimist ja aitavad sellele aktiivselt kaasa ning tagavad sellega suurema pluralismi ja demokraatliku legitiimsuse. Samuti tunnistatakse selles, et liikmesriikide valitsuste aruandekohustus liikmesriikide parlamentide ees on „liikmesriikide parlamendikodade rolli alus Euroopa Liidus“. Euroopa Parlament tuletab meelde, et varajase hoiatamise süsteemi on pärast Lissaboni lepingu jõustumist kasutatud harva, ja leiab, et seda võiks praeguses aluslepingute raamistikus reformida. Sellega seoses kutsub parlament Euroopa Komisjoni üles kehtestama tehnilise teavitamisperioodi, et seadusandlike aktide eelnõude liikmesriikide parlamentidesse jõudmise ja kaheksanädalase ajavahemiku alguskuupäeva vahele jääks rohkem aega. Lisaks toetab parlament liikmesriikide parlamentide võimalust esitada komisjonile edasiviivaid ettepanekuid, et Euroopa tasandi arutelu ja komisjoni algatusõigust positiivselt mõjutada. Resolutsioonis esitatakse ka mitu ettepanekut, mille eesmärk on Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide olemasolevaid koostöovahendeid tugevdada.

Euroopa Parlament võttis 17. jaanuaril 2024 vastu [uue resolutsiooni](#) aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad liikmesriikide parlamente^[5]. Selles kutsus parlament liikmesriike üles tagama, et nende parlamentidel oleks oma põhiseadusliku järelevalverolli täitmiseks piisavalt vahendeid, ning soovitas, et liikmesriikide parlamendid kasutaksid parlamentidevahelist ELi teabevahetussüsteemi tõhusamalt ja et liikmesriigid kaasaksid oma piirkondlikud

[4]Euroopa Parlamendi 19. aprilli 2018. aasta resolutsioon aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad tõhustatud koostööd (ELT C 390, 18.11.2019, lk 121).

[5]Euroopa Parlamendi 17. jaanuari 2024. aasta resolutsioon aluslepingute nende sätete rakendamise kohta, mis käsitlevad liikmesriikide parlamente (vastuvõetud tekstid, [P9_TA\(2024\)0023](#)).

parlamendid varajase hoiatamise mehhanismi. Samuti nõudis parlament, et pikendatakse liikmesriikide parlamentidele põhjendatud arvamuse esitamiseks ette nähtud kaheksanädalast ajavahemikku, kuna see piirab subsidiaarsuse põhimõtte järgimise jälgimist. Lisaks kutsus parlament üles looma nn rohelise kaardi süsteemi, mille kohaselt saab vähemalt kolmandik liikmesriikide parlamentidest esitada ettepanekuid, mis mõjutaksid positiivselt Euroopa arutelu.

Euroopa Parlamendi riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat avaldab igal aastal aastaaruande Euroopa Parlamendi ja ELi liikmesriikide parlamentide vaheliste suhete kohta. Aruandes antakse ülevaade parlamentidevahelise koostöö tegevustest ja arengusuundadest, st parlamendi koostööst 39 riikliku parlamendi ja parlamendikojaga 27 liikmesriigis. [2022. aasta aruande](#) kohaselt olid selle aasta jooksul parlamentidevahelistel kohtumistel arutatud peamised teemad ELi julgeolek ja välistegevus vastusena sõjale Ukrainas, COVID-19 pandeemia järgne taastumine, õigusriigi olukord liikmesriikides, taasterahastu „NextGenerationEU“ ja majanduse taastekavad ning Euroopa tuleviku konverentsi järeldused.

Eeva Pavy / Alexandru-George Moş
05/2024

1.3.6. EUROOPA ÜLEMKOGU

Euroopa Ülemkogu, mis koosneb liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest, annab Euroopa Liidu arengule vajaliku tõe ja seab liidu üldised poliitilised sihid. Euroopa Komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige. Euroopa Ülemkogu kohtumiste alguses esineb kõnega Euroopa Parlamendi president. Euroopa Ülemkogu kui liidu institutsioon loodi Lissaboni lepinguga, mille kohaselt võeti ühtlasi kasutusele pikaajaline eesistumine.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklid 13, 15, 26 ja 27 ning artikli 42 lõige 2.

AJALUGU

Euroopa Ülemkogu on nüüd ELi liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide tippkonverents. Esimene selline Euroopa tippkohtumine toimus 1961. aastal Pariisis ning alates 1969. aastast on neid korraldatud üha sagedamini.

Pariisis 1974. aasta veebruaris toimunud Euroopa tippkohtumisel otsustati, et selliseid riigipeade või valitsusjuhtide kohtumisi tuleks edaspidi korraldada regulaarselt ja Euroopa Ülemkogu nime all, kusjuures Euroopa Ülemkogu võtaks vastu üldise seisukoha Euroopa integratsiooniga seotud probleemide suhtes ja tagaks ELi tegevuse vajaliku koordineerimise.

Ühtse Euroopa aktiga (1986) lisati Euroopa Ülemkogu esimest korda ühenduse aluslepingutesse ning määrati kindlaks selle koosseis ja kaks korda aastas toimuvad kohtumised.

Maastrichti lepinguga (1992) määrati ametlikult kindlaks Euroopa Ülemkogu roll ELi institutsioonilises raamistikus.

Lissaboni lepingus (ametliku nimega Euroopa Liidu leping, 2009) sätestati Euroopa Ülemkogu Euroopa Liidu täieõigusliku institutsioonina (artikkel 13) ning määrati kindlaks tema ülesanded, milleks on anda liidule selle arenguks vajalik tõe ning seada selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid (artikkel 15). Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi nõukogu) on otsustanud jagada ELi eelarve II jagu (finantsmääruse artikli 43 punkt b). Seetõttu on üldeelarvel ainult kümme jagu, mitte üksteist, kuigi Euroopa Ülemkogu ja nõukogu on eraldi institutsioonid.

KORRALDUS

Eesistuja kutsel tulevad Euroopa Ülemkogus kokku 27 liikmesriigi riigipead või valitsusjuhid ja komisjoni president (ELi lepingu artikli 15 lõige 2). Ülemkogu töös osaleb ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Kohtumise alguses saab tavaliselt sõna Euroopa Parlamendi president (ELi toimimise lepingu artikli 235 lõige 2).

Euroopa Ülemkogu valib eesistuja kahe ja poole aasta pikkuseks ametiajaks, mida on võimalik pikendada ühe korra. Eesistuja esindab ELi mujal maailmas. Tema roll on sätestatud ELi lepingu artiklis 15. Praegune eesistuja Charles Michel alustas oma esimest ametiaega 1. detsembril 2019 ja valiti 2022. aasta märtsis tagasi teiseks ametiajaks 1. juunist 2022 kuni 30. novembrini 2024.

Euroopa Ülemkogu teeb otsuseid tavaliselt konsensuse alusel, aga mitmed olulised ametissenimetamise otsused tehakse siiski kvalifitseeritud häälteenamusega (elkõige Euroopa Ülemkogu eesistuja, Euroopa Komisjoni presidendi kandidaadi, liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Keskpanga presidendi nimetamine).

Euroopa Ülemkogu kohtub tavaliselt vähemalt neli korda aastas. Alates 2008. aastast on kohtumisi peetud sagedamini, eriti finantskriisi ja sellele järgnenud euroala võlakriisi ajal. Viimasel ajal on Euroopa Ülemkogu palju tegelenud ka ELi saabuvate rändevoogude ja sisejulgeoleku küsimustega.

Alates 2016. aastast hakkasid riigipead ja valitsusjuhid kohtuma ka EL 27 formaadis, ilma Ühendkuningriigi osaluseta. Enne seda, kui Ühendkuningriik esitas 2017. aasta märtsis ELi lepingu artikli 50 kohase ametliku teate EList väljaastumise kohta, olid need kohtumised mitteametlikud. Pärast teate esitamist on lisaks korralistele kohtumistele toimunud mitu ametlikku Euroopa Ülemkogu 27 liikmesriigi kohtumist kooskõlas artikliga 50.

Lisaks kohtuvad Euroopa Ülemkogu liikmed valitsustevaheliste konverentside vormis. Need liikmesriikide valitsuste esindajate konverentsid kutsutakse kokku selleks, et arutada ELi aluslepingutes tehtavaid muudatusi ja jõuda nendes kokkuleppele. Enne Lissaboni lepingu jõustumist 2009. aastal oli see ainuke menetlus aluslepingute läbivaatamiseks. Nüüd nimetatakse seda tavaliseks läbivaatamismenetluseks. Euroopa Ülemkogu eesistuja poolt kokku kutsutud valitsustevaheline konverents otsustab aluslepingu muudatuste üle ühehäälselt.

ROLL

A. Koht ELi institutsioonilises süsteemis

ELi lepingu artikli 13 kohaselt moodustab Euroopa Ülemkogu osa liidu ühtsest institutsioonilisest raamistikust. Samas on Euroopa Ülemkogu roll olla pigem üldise poliitilise toetuse andjaks kui otsuseid tegevaks organiks juriidilises tähenduses. Euroopa Ülemkogu võtab vastu otsuseid, millel on ELi jaoks õiguslikud tagajärjed, üksnes erandjuhtudel (vt allpool C osa punkti 2), kuid tal on terve rida institutsioonilisi otsustamisvolitusi. Euroopa Ülemkogul on nüüd volitused võtta vastu siduvaid akte, mida võib vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus, ning hagi võib esitada ka tegevusetuse korral (ELi toimimise lepingu artikkel 265).

ELi lepingu artikli 7 lõikega 2 antakse Euroopa Ülemkogule õigus algatada Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamise korral menetlus liikmesriigi õiguste peatamiseks ELi põhimõtete tõsise rikkumise korral.

B. Suhted teiste institutsioonidega

Euroopa Ülemkogu teeb otsuseid täiesti sõltumatult ning enamasti ei ole selleks vaja komisjoni algatust ega Euroopa Parlamendi osalust.

Lissaboni lepinguga säilitatakse siiski organisatsiooniline seos komisjoniga, kuna komisjoni president on Euroopa Ülemkogu hääleõiguseta liige ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja osaleb aruteludes. Lisaks palub Euroopa Ülemkogu komisjonil oma kohtumiste ettevalmistamiseks sageli aruandeid esitada. ELi lepingu artikli 15 lõike 6 punktis d on sätestatud, et Euroopa Ülemkogu eesistuja esitab pärast iga Euroopa Ülemkogu kohtumist Euroopa Parlamendile aruande. Samuti kohtub Euroopa Ülemkogu eesistuja kord kuus Euroopa Parlamendi presidendi ja fraktsioonide esimeestega. 2011. aasta veebruaris andis tolleaegne president nõusoleku vastata parlamendiliikmete kirjalikele küsimustele tema poliitilise tegevuse kohta. Euroopa Parlament saab aga Euroopa Ülemkogu ka mitteametlikult mõjutada, kuna Euroopa Parlamendi president viibib kohal Euroopa Ülemkogu kohtumistel, enne ülemkogu kohtumisi korraldatakse Euroopa poliitiliste rühmituste siseselt parteijuhtide kokkusaamisi ning lisaks võtab Euroopa Parlament vastu resolutsioone kohtumistel päevakorras olevate küsimuste, kohtumiste tulemuste ja Euroopa Ülemkogu esitatud ametlike aruannete kohta.

Lissaboni lepinguga lisandus uus ametikoht – liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes teeb Euroopa Ülemkogu nimel välispoliitilisi ettepanekuid ja viib ellu välispoliitikat. Euroopa Ülemkogu eesistuja vastutab Euroopa Liidu esindamise eest välissuhetes ühise välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja volitusi.

C. Volitused

1. Institutsiooniline aspekt

Euroopa Ülemkogu annab ELile „selle arenguks vajaliku tõe ning määratleb selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid“ (ELi lepingu artikli 15 lõige 1). Euroopa Ülemkogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega ka nõukogu koosseisu ja rotatsiooni korras toimuva eesistumise ajakava üle.

2. Välis- ja julgeolekupoliitika küsimused ([5.1.1](#)) ja ([5.1.2](#))

Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) põhimõtted ja üldsuunised ning võtab vastu otsused ÜVJP rakendamise ühisstrateegiate kohta (ELi lepingu artikkel 26). ELi lepingu artikli 42 lõike 2 kohaselt otsustab Euroopa Ülemkogu ühehäälselt, kas soovitada liikmesriikidel liikuda ELi ühise kaitsepoliitika järkjärgulise kujundamise suunas.

Kui liikmesriik kavatses liikmesriigi poliitikaga seotud tähtsatel põhjustel olla otsustamise vastu, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada, et küsimus suunatakse ühehäälselt otsuse tegemiseks Euroopa Ülemkogusse (ELi lepingu artikli 31 lõige 2). Samasugust menetlust võib kohaldada juhul, kui liikmesriigid otsustavad kõnealuses valdkonnas sisse seada tõhustatud koostöö (ELi lepingu artikkel 20).

Euroopa tuleviku konverentsil vastu võetud kodanike soovitus nr 21 nõutakse, et EL parandaks oma võimet teha kiireid ja mõjusaid otsuseid, eelkõige minnes

ÜVJP valdkonnas üle ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele ning tugevdades liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja rolli. Euroopa Parlamendi [9. juuni 2022 resolutsioonis konvendi kokkukutsumise kohta aluslepingute läbivaatamiseks](#) esitas parlament nõukogule ELi lepingu artiklis 48 sätestatud tavalise läbivaatamismenetluse kohaselt ettepanekud aluslepingute muutmiseks. Üks oluline ettepanek oli võimaldada nõukogul teha asjakohastes valdkondades, näiteks sanktsioonide kehtestamisel ning hädaolukorra tekkimisel, otsuseid ühehäälsuse nõude asemel kvalifitseeritud häälteenamusega. Parlamendi põhiseaduskomisjon koostab ühtlasi raportit sillaklauslite rakendamise kohta ELi aluslepingutes (st klauslid, mis võimaldavad muuta seadusandlikku menetlust ilma aluslepinguid ametlikult muutmata), kus teeb ettepaneku kasutada sillaklausleid kindlates olulisemates poliitikavaldkondades, nagu ühine välis- ja julgeolekupoliitika.

3. Majanduse juhtimine ja mitmeaastane finantsraamistik ([1.4.3](#))

Alates 2009. aastast on riigivõlakriis andnud Euroopa Ülemkogule ja euroala tippkohtumistele tähtsa rolli võitluses ülemaailmse panganduskriisi tagajärgedega. Mitu liikmesriiki on saanud finantsabi pakette ajutiste kokkulepete alusel, mille on otsustanud riigipead või valitsusjuhid ning hiljem ratifitseerinud liikmesriigid. Alates 2012. aastast on finantsabi antud püsivalt toimiva Euroopa stabiilsusmehhanismi kaudu. Liikmesriikide valitsused on komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Keskpanga aktiivsel osalusel koostanud rahvusvahelise lepingu – majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu (mida nimetatakse ka fiskaalkokkuleppeks) –, mis võimaldab liikmesriikide eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitikat rangemalt kontrollida. See tõstatab üha enam küsimusi komisjoni ja parlamendi rolli kohta euroala majanduse juhtimisel.

Euroopa Ülemkogul on tähtis roll ka Euroopa poolaasta puhul. Kevadkohtumistel annab ta välja poliitikasuunised makromajanduse, fiskaalpoliitika ja struktuurireformide valdkonnas ning majanduskasvu ergutavates poliitikavaldkondades. Juunikuistel kohtumistel kinnitab Euroopa Ülemkogu soovitusel, mis lähtuvad komisjoni koostatud ja nõukogus arutatud hinnangutest riiklikele reformikavadele.

Samuti on Euroopa Ülemkogu kaasatud läbirääkimistesse mitmeaastase finantsraamistiku üle, kus tal on keskne roll poliitilise kokkuleppe saavutamisel mitmeaastase finantsraamistiku määruse peamistes poliitilistes küsimustes, nagu kulude ülemmäärad, kuluprogrammid ja rahastamine (vahendid).

4. Politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades ([4.2.6](#) ja [4.2.7](#))

Nõukogu liikme taotlusel otsustab Euroopa Ülemkogu, kas seada sisse tõhustatud koostöö kõnealuse tegevusalaga seotud valdkonnas (ELi lepingu artikkel 20). Lissaboni lepinguga on kehtestatud mitu uut üleminekuklauslit, mis võimaldavad Euroopa Ülemkogul muuta nõukogu ühehäälsuse nõude häälteenamusega otsustamiseks ([1.2.4](#)).

SAAVUTUSED

Euroopa Ülemkogu on koostanud viieaastase strateegilise tegevuskava (2019–2024), milles määratakse kindlaks prioriteetsed valdkonnad, mis vajavad ELi pikemaajalist

tegevust ja tähelepanu. Lisaks strateegilisele tegevuskavale on lühemaajalistes tööprogrammides ehk nn juhtide tegevuskavades välja toodud teemad eelseisvateks Euroopa Ülemkogu kohtumisteks ja rahvusvahelisteks tippkohtumisteks. Näiteks [2023. aasta veebruaris avaldatud soovituslikus juhtide tegevuskavas](#) on esitatud soovituslikud prioriteedid ajavahemikuks 2023. aasta jaanuarist juulini, mis hõlmavad eelkõige ELi jätkuvat toetust Ukrainale vastusena Venemaa sõjalisele agressioonile, majandust ning pikaajalise konkurentsivõime suurendamist ELis ja ELi strateegilist autonoomiat, sealhulgas julgeoleku ja energia valdkonnas.

2024.–2029. aasta strateegiline tegevuskava on kavas vastu võtta 2024. aasta juunis. Arutelu algatamiseks saatis eesistuja Charles Michel enne Euroopa Ülemkogu 2023. aasta juuni kohtumist [kirja](#). Ta pakkus tulevaseks tegevuskavaks välja neli peamist valdkonda: ELi majandusliku ja sotsiaalse baasi tugevdamine (rohe- ja digipööre, konkurentsivõime, innovatsioon, tervishoid); energiaalase väljakutsega toimetulek; ELi julgeoleku- ja kaitsevõime tugevdamine ning koostöö süvendamine ülejäänud maailmaga. Lisaks soovitas ta tõhustada ELi üldist lähenemisviisi rändele.

A. Mitmeaastane finantsraamistik

Selleks et aidata ELi pärast pandeemiat taas üles ehitada ning toetada investeringuid rohe- ja digipöördesse, leppisid Euroopa Ülemkogu juhid [17.–21. juulil 2020 toimunud erakorralisel kohtumisel](#) kokku 1824,3 miljardi euro suuruses terviklikus pakettis, milles ühendatakse nii mitmeaastane finantsraamistik kui ka erakorralised taastamispuudlused taasterahastu „NextGenerationEU“ raames.

[1. veebruari 2024. aasta](#) kohtumisel jõudis Euroopa Ülemkogu kokkuleppele mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 läbivaatamises. Sellest tulenevalt kiitis Euroopa Liidu Nõukogu heaks kolm seadusandlikku akti, mille eesmärk on tugevdada pikaajalist eelarvet ja lahendada tekkivaid probleeme. Vastuvõetud pakett sisaldab finantsraamistiku muudatusi ning Ukraina rahastu ja Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) loomist.

B. Välis- ja julgeolekupoliitika

Alates 1990. aastate algusest on välis- ja julgeolekupoliitika olnud Euroopa Ülemkogu tippkohtumiste oluline teema. Selles valdkonnas on vastu võetud otsuseid järgmistes küsimustes:

- rahvusvaheline julgeolek ja võitlus terrorismiga;
- Euroopa naabruspoliitika ja suhted Venemaaga;
- suhted Vahemere piirkonna riikidega ja Lähis-Idaga.

[Helsingi kohtumisel 10.–11. detsembril 1999. aastal](#) otsustas Euroopa Ülemkogu tugevdada ÜVJPd, arendades sõjalist ja mittesõjalist kriisiohjamise suutlikkust.

[22.–23. juunil 2017 toimunud kohtumisel](#) leppis Euroopa Ülemkogu kokku, et tuleb algatada alaline struktureeritud koostöö (PESCO) Euroopa julgeoleku ja kaitse tugevdamiseks. PESCO asutati nõukogu 11. detsembri 2017. aasta otsusega. Selles osalevad kõik ELi liikmesriigid, välja arvatud Taani ja Malta. Praegu on PESCO raames käimas kokku 46 projekti.

Eespool nimetatud 17.–21. juulil 2020 toimunud erakorralisel kohtumisel leppis Euroopa Ülemkogu kokku, et julgeoleku- ja kaitsevaldkonna meetmete rahastamiseks

luuakse eelarvevälise vahendina Euroopa rahutagamisrahastu. Rahastu rahaliseks ülemmääraks ajavahemikul 2021–2027 kehtestati 5 miljardit eurot ja seda rahastatakse kui eelarvevälist rida väljaspool mitmeaastast finantsraamistikku liikmesriikide osamaksetest, mis arvutatakse kogurahvatulul põhineva jaotamispõhimõtte alusel.

Euroopa Ülemkogu mõistis oma 30.–31. mai 2022. aasta erakorralisel kohtumisel hukka Venemaa agressioonisõja Ukraina vastu ning leppis kokku kuendas sanktsioonide paketi, mis hõlmab Venemaalt liikmesriikidesse tarnitavat toornaftat ja naftasaaduseid. Torujuhtme kaudu tarnitava toornafta suhtes tehti ajutine erand. Juhid nõudsid tungivalt, et Euroopa Liidu Nõukogu viimistleks uued sanktsioonid ja võtaks need viivitamata vastu.

[Euroopa Ülemkogu 23. märtsi 2023. aasta kohtumise](#) järeldustes on öeldud, et Euroopa Liit toetab kindlalt ja täielikult Ukrainat ning jätkab Ukrainale ja selle rahvale tugeva poliitilise, majandusliku, sõjalise, rahalise ja humanitaarabi andmist seni, kuni vaja.

C. Laienemine (5.5.1)

Euroopa Ülemkogu on seadnud tingimused igaks ELi laienemise vooruks. 1993. aastal Kopenhaagenis kehtestas Euroopa Ülemkogu põhitingimused uueks ühinemislaineks (Kopenhaageni kriteeriumid). Järgnenud aastate kohtumistel täpsustati ühinemiskriteeriume ja eelnevalt nõutavaid institutsioonilisi reforme veelgi.

[Euroopa Ülemkogu Kopenhaageni kohtumisel \(12.–13. detsembril 2002\)](#) otsustati, et 1. mail 2004 ühinevad Euroopa Liiduga Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari. Rumeenia ja Bulgaaria ühinesid liiduga 1. jaanuaril 2007.

Luxembourgis 3. oktoobril 2005. aastal toimunud kohtumisel kinnitas nõukogu raamistiku läbirääkimisteks Horvaatia ja Türgiga nende riikide ELiga ühinemise teemal. Horvaatia ühinemisleping allkirjastati 9. detsembril 2011 ning Horvaatia ühines 1. juulil 2013.

Üldasjade nõukogu võttis 14. detsembril 2021 vastu [järeldused Montenegro, Serbia, Türgi, Põhja-Makedoonia Vabariigi, Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina ning Kosovo laienemis-, stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi kohta](#), milles tehti kokkuvõtte kõigis nimetatud kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides tehtud edusammudest.

[23. juunil 2022](#) andis Euroopa Ülemkogu pärast 28. veebruaril 2022 esitatud ELi liikmeks astumise taotlust Ukrainale kandidaatriigi staatuse ning kutsus komisjoni üles esitama nõukogule aruande selle kohta, kas ühinemistaotlust käsitlevas komisjoni arvamuses välja toodud tingimused on täidetud. Nõukogu teeb otsuse edasiste sammude kohta siis, kui kõik need tingimused on täielikult täidetud.

Oma [9. veebruari 2023. aasta erakorralise kohtumise järeldustes](#) tunnustas Euroopa Ülemkogu märkimisväärseid jõupingutusi, mida Ukraina on viimastel kuudel teinud oma ELi kandidaatriigi staatuse aluseks olevate eesmärkide saavutamiseks. Ülemkogu pidas kiiduväärseks Ukraina reformipüüdlusi sellel raskel ajal ning innustas Ukrainat jätkama seda teed ja täitma tingimused, mis on loetletud komisjoni arvamuses ELi liikmeks saamise taotluse kohta, et liikuda edasi tulevase ELi liikmesuse suunas.

[14.–15. detsembril 2023 otsustas Euroopa Ülemkogu](#) alustada ühinemisläbirääkimisi Ukraina ja Moldova Vabariigiga ning anda Gruusiale kandidaatriigi staatuse, eeldusel et komisjoni 8. novembri 2023. aasta soovitusel esitatud asjakohased meetmed on võetud.

D. Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust

23. märtsil 2018 võttis Euroopa Ülemkogu (artikkel 50) EL 27 formaadis kohtudes vastu suunised tulevaste suhete raamistiku kohta Ühendkuningriigiga pärast Brexitit. Suuniste kohaselt soovis EL Ühendkuningriigiga võimalikult tihedaid partnerlussuhteid, mis muu hulgas hõlmaksid kaubandus- ja majanduskoostööd ning julgeolekut ja kaitset.

17. oktoobril 2019 kinnitas EL 27 vormis kohtunud Euroopa Ülemkogu muudetud väljaastumislepingu ja kiitis heaks muudetud poliitilise deklaratsiooni, milles ELi ja Ühendkuningriigi läbirääkijad olid samal päeval kokku leppinud. Lepingu eesmärk oli võimaldada Ühendkuningriigil Euroopa Liidust korrakohaselt lahkuda.

Ühendkuningriigi taotlusel võttis Euroopa Ülemkogu 29. oktoobril 2019 vastu otsuse pikendada ELi lepingu artikli 50 lõikes 3 osutatud tähtaega kuni 31. jaanuarini 2020, et anda väljaastumislepingu ratifitseerimiseks rohkem aega. Väljaastumisleping jõustus 31. jaanuaril 2020. See tähistas ELi lepingu artiklis 50 sätestatud ajavahemiku lõppu ja kuni 31. detsembrini 2020 kestva üleminekuperioodi algust. Ühendkuningriik ei ole nüüd enam ELi liikmesriik, vaid kolmas riik.

E. Institutsioonilised reformid

Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumisel (15.–16. oktoobril 1999) kehtestati Euroopa Liidu põhiõiguste harta koostamise kord ([4.1.2](#)). Euroopa Ülemkogu Helsingi kohtumisel (detsembris 1999) kutsuti Nice'i lepingu ettevalmistamiseks kokku valitsustevaheline konverents.

Euroopa Ülemkogu Laekeni kohtumisel (14.–15. detsembril 2001) otsustati kutsuda kokku Euroopa tuleviku konvent, kes koostas Euroopa põhiseaduse lepingu, mis aga hääletati maha ([1.1.4](#)). Pärast kaks ja pool aastat kestnud institutsioonilist ummikseisu võeti 21.–22. juunil 2007 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel vastu valitsustevahelise konverentsi üksikasjalik mandaat, mille tulemusena allkirjastati 13. detsembril 2007 Lissaboni leping. Leping jõustus 1. detsembril 2009 ([1.1.5](#)). 25. märtsil 2011 võttis Euroopa Ülemkogu vastu otsuse, millega muudeti artiklit 136 ja rajati teed Euroopa stabiilsusmehhanismi loomiseks 2012. aastal.

28. juunil 2018 võttis Euroopa Ülemkogu vastu [otsuse Euroopa Parlamendi koosseisu kohta](#), mis võimaldas liikmesriikidel kehtestada vajalikud riigisisised meetmed Euroopa Parlamendi valimiste korraldamiseks ametiajaks 2019–2024^[1].

Hiljutised kriisid, eelkõige COVID-19 pandeemia ja sõda Ukrainas, on toonud esile vajaduse institutsiooniliste reformide järele, et suurendada ELi suutlikkust reageerida kiireloomulistele olukordadele õigeaegselt ja mõjusalt.

Oma 4. mai 2022. aasta [resolutsioonis Euroopa tuleviku konverentsi järelduste järelmeetmete kohta](#) väljendas parlament heameelt konverentsi järelduste ja soovitude üle, tunnistas, et need [nõuavad aluslepingu muutmist](#), ning palus

[1] [Euroopa Ülemkogu 28. juuni 2018. aasta otsus \(EL\) 2018/937, millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi koosseis.](#)

põhiseaduskomisjonil koostada ettepanekud ELi aluslepingute reformimiseks konvendi kokkukutsumise abil kooskõlas [ELi lepingu artikliga 48](#). 9. juunil 2022 võttis parlament vastu [resolutsiooni konvendi kokkukutsumise kohta aluslepingute läbivaatamiseks](#). Üks oluline ettepanek on hääletusmenetluste ümberkujundamine, et võimaldada nõukogul teha asjakohastes valdkondades, näiteks sanktsioonide ja üleminekuklauslite vastuvõtmine ning hädaolukorrad, otsuseid ühehäälsuse nõude asemel kvalifitseeritud häälteenamusega. 11. juulil 2023 võttis parlament vastu [resolutsiooni](#) ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta. 22. novembril 2023 võttis parlament vastu [resolutsiooni](#) ettepanekute kohta aluslepingute muutmiseks, milles kutsuti Euroopa Ülemkogu üles kutsuma kokku konvendi aluslepingute läbivaatamiseks, et ajakohastada seadusandlikke menetlusi.

Eeva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024

1.3.7. EUROOPA LIIDU NÕUKOGU

Nõukogu on institutsioon, kes võtab koos Euroopa Parlamendiga vastu ELi õigusakte – määrusi ja direktiive – ning valmistab ette otsuseid ja mittesiduvaid soovitusi. Nõukogu võtab oma pädevusvaldkondades otsused vastu lihthäälteenamuse, kvalifitseeritud häälteenamuse või ühehäälsuse alusel, sõltuvalt nõukogu heakskiitu vajava akti õiguslikust alusest.

ÕIGUSLIK ALUS

Nõukogu kasutab Euroopa Liidu ühtses institutsioonilises raamistikus volitusi, mis on talle antud Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikliga 16 ja Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklitega 237–243.

ROLL

A. Õigusaktid

Nõukogu võtab komisjoni esitatud ettepanekute põhjal ELi õigusakte vastu määruste ja direktiivide kujul kas koos Euroopa Parlamendiga vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 294 (seadusandlik tavamenetlus) või üksi, olles eelnevalt Euroopa Parlamendiga konsulteerinud ([1.2.3](#)). Nõukogu võtab vastu ka üksikotsuseid ja mittesiduvaid soovitusi (ELi toimimise lepingu artikkel 288) ning avaldab resolutsioone. Nõukogu ja Euroopa Parlament sätestavad üldeeskirjad, mis käsitlevad komisjonile antud või nõukogule jäetud rakendamisevolituste teostamist ([ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3](#)).

B. Eelarve

Nõukogu on üks kahest eelarvepädevast institutsioonist, teine neist on Euroopa Parlament. Koos võtavad nad vastu Euroopa Liidu eelarve ([1.2.5](#)). Lisaks võtab nõukogu seadusandliku erimenetluse teel ja ühehäälselt vastu otsused, millega määratakse kindlaks ELi omavahendite süsteemi ja mitmeaastase finantsraamistiku suhtes kohaldatavad sätted (ELi toimimise lepingu artiklid 311 ja 312). Viimasel juhul on vajalik Euroopa Parlamendi liikmete enamuse nõusolek. Viimase mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) kiitis parlament heaks 2020. aasta novembris. Nõukogu jagab Euroopa Liidu eelarve II jagu Euroopa Ülemkoguga ([ELi finantsmääruse](#) artikli 46 punkt b), kuigi tegu on kahe eraldi institutsiooniga.

C. Muud pädevusvaldkonnad

1. Rahvusvahelised lepingud

Nõukogu sõlmib Euroopa Liidu rahvusvahelised lepingud, mille üle peab läbirääkimisi komisjon ja mille puhul on enamikul juhtudel vajalik ka Euroopa Parlamendi nõusolek ([ELi toimimise lepingu artikkel 218](#)).

2. Ametisse nimetamised

Nõukogu nimetab kvalifitseeritud häälteenamusega (pärast Nice'i lepingu jõustumist) ametisse Euroopa Kontrollikoja, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee liikmed.

3. Majanduspoliitika

Nõukogu koordineerib liikmesriikide majanduspoliitikat (ELi toimimise lepingu artikkel 121) ja teeb poliitilisi otsuseid rahapoliitika valdkonnas, ilma et see piiraks Euroopa Keskpanga volitusi.

Eurorühma kuuluvate liikmesriikide suhtes kohaldatakse eritingimusi. ELi toimimise lepingu artiklis 137 on sätestatud, et „[n]ende liikmesriikide, mille rahaühik on euro, ministrite kohtumise kord sätestatakse protokollis eurorühma kohta“. ELi toimimise lepingu protokoll (nr 14) artiklis 1 on ette nähtud, et „[e]urot kasutavate liikmesriikide ministrid tulevad kokku mitteametlikult. Sellised kohtumised leiavad vajaduse korral aset selleks, et arutada küsimusi, mis on seotud nende ühise vastutusega ühisraha suhtes. Kohtumistel osaleb komisjon. Euroopa Keskpank kutsutakse osalema neil kohtumistel, mille korraldavad eurot kasutavate liikmesriikide rahandusküsimuste eest vastutavate ministrite ja komisjoni esindajad.“ Protokoll artikli 2 kohaselt valivad eurot kasutavate liikmesriikide ministrid „asjaomaste liikmesriikide häälteenamusega kaheks ja pooleks aastaks esimehe“. Eurorühma rahandusministrid kohtuvad tavaliselt päev enne majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kohtumist.

Nõukogu täidab ka teatavaid majanduse juhtimise ülesandeid Euroopa poolaasta raames. Perioodi alguses, sügisel, vaatab nõukogu läbi euroala riikidele mõeldud soovitused, võttes aluseks iga-aastase majanduskasvu analüüsi, ning juunis ja juulis võtab ta vastu riigipõhised soovitused, kui Euroopa Ülemkogu on need heaks kiitnud.

ELi toimimise lepingu artiklit 136 muudeti Euroopa Ülemkogu otsusega 2011/199/EL ja see jõustus 1. mail 2013, kui kõik liikmesriigid olid selle ratifitseerinud. Nimetatud artikkel on õiguslik alus stabiilsusmehhanismidele, näiteks Euroopa stabiilsusmehhanismile ([2.6.8](#)).

4. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika ([5.1.1](#)) ja ([5.1.2](#))

Lissaboni lepinguga anti Euroopa Liidule juriidilise isiku staatus ja sellega astus Euroopa Liit Euroopa Ühenduse asemele. Uue lepinguga tühistati ka nn kolme samba struktuur. Justiits- ja siseküsimused muudeti ELi täielikult integreeritud poliitikavaldkonnaks, mille puhul rakendatakse peaaegu alati seadusandlikku tavamenetlust. Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas järgib nõukogu siiski endiselt erireegleid ühiste seisukohtade vastuvõtmisel ja ühismeetmete võtmisel ning konventsioonide väljatöötamisel.

Endine eesistujakolmiku (nn troika) süsteem asendati uue süsteemiga: välisasjade nõukogu tegutseb nüüd liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja alalisel juhtimisel ja on väga tihedalt seotud Euroopa Komisjoniga. Välisasjade nõukogu tööd toetavad nõukogu peasekretariaat ja Euroopa välisteenus.

ORGANISATSIOON

A. Koosseis

1. Liikmed

Nõukogu kohtumisel osaleb igast liikmesriigist ministri tasandil esindaja, kellel on volitus võtta oma liikmesriigi valitsust siduvaid kohustusi (ELi lepingu artikli 16 lõige 2).

2. Eesistujariik

Nõukogu tööd juhib Euroopa Liidu eesistuja ametikohta täitva liikmesriigi esindaja, v.a välisasjade nõukogu puhul. Eesistujariik vahetub iga kuue kuu möödumisel järjekorras, mille nõukogu on ühehäälselt kindlaks määranud (ELi lepingu artikli 16 lõige 9). Nõukogu kõikide koosseisude (välja arvatud välisasjade nõukogu) puhul täidavad eesistuja rolli eelnevalt kindlaks määratud kolme liikmesriigi esindajad 18 kuu jooksul, seejuures tegutseb iga liige eesistujana kuus kuud.

Järgmise viie aasta jooksul on eesistujariikide järjekord järgmine: Rootsi ja Hispaania 2023. aastal, Belgia ja Ungari 2024. aastal, Poola ja Taani 2025. aastal, Küpros ja Iirimaa 2026. aastal ning Leedu ja Kreeka 2027. aastal. Euroopa Ülemkogu võib seda järjestust muuta (ELi toimimise lepingu artikli 236 punkt b).

3. Ettevalmistavad organid

Nõukogu tööd valmistab ette ja nõukogult saadud ülesandeid täidab liikmesriikide alalistest esindajatest koosnev komitee (COREPER) (ELi toimimise lepingu artikkel 240). COREPERi eesistuja ülesandeid täidab selle eesistujariigi esindaja, kes juhib ka üldasjade nõukogu tööd, s.t korralise eesistujariigi esindaja. Poliitika- ja julgeolekukomitee tööd (see komitee jälgib rahvusvahelist olukorda ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas) juhib aga liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat esindav isik.

COREPER saab kokku iga nädal, et valmistada ette nõukogu tööd ja koordineerida kaasotsustamismenetlusega seonduvat tegevust parlamendiga. COREPER on jagatud kaheks rühmaks: COREPER I koosneb alaliste esindajate asetäitjatest, kes valmistavad ette tehnilisemaid valdkondi, nt põllumajandust, tööhõivet, haridust või keskkonda puudutavat tööd; COREPER II tegeleb „kõrgema tasandi“ poliitika valdkondadega, nagu välis-, majandus- ja rahapoliitika ning justiits- ja siseküsimused. COREPERi abistab ettevalmistavas töös kümme komiteed ja ligi sada valdkondlikku töörühma.

B. Tegevus

Valdkonnast sõltuvalt võtab nõukogu oma otsused vastu lihthäälteenamusega, kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt ([1.2.3](#)) ja ([1.2.4](#)). Kui nõukogu teeb seadusandlikku tööd, on tema istungid avalikud (ELi lepingu artikli 16 lõige 8). Nõukogu peasekretäri nimetab nõukogu ELi toimimise lepingu artikli 240 alusel. Nõukogu istungid toimuvad Brüsselis ja Luxembourgis (aprilli, juuni ja oktoobri istungid). Praegu on nõukogul kümme koosseisu, millest kolm (üldasjad, välissuhted ning majandus- ja rahandusküsimused (ECOFIN)) kohtuvad regulaarselt.

1. Lihthäälteenamus

Lihthäälteenamus tähendab seda, et otsus loetakse vastuvõetuks, kui poolthääli on rohkem kui vastuhääli. Igal nõukogu liikmel on üks hääl. Seega saavutatakse lihthäälteenamus, kui poolt hääletavad 14 nõukogu liiget. Lihthäälteenamust kohaldatakse juhul, kui aluslepingus ei sätestata teisiti (ELi toimimise lepingu artikli 238 lõige 1). Seega on tegemist n-ö standardse otsustamismenetlusega. Praktikas kohaldatakse seda aga vaid väheste otsuste tegemisel: nõukogu kodukord, nõukogu peasekretariaadi töö korraldamine ja asutamislepingus sätestatud komiteede tegevust reguleerivad eeskirjad.

2. Kvalifitseeritud häälteenamus

a. Mehhanism

Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamuse reegel on sätestatud Lissaboni lepingu artiklis 16 (lõike 4 esimene lõik). Selle artikli kohaselt peavad poolt hääletama vähemalt 55% nõukogu liikmetest, kes esindavad vähemalt 65% kogu ELi elanikkonnast. Praktikas tähendab see 27 liikmesriigist vähemalt 15 poolthäält. Juhtudel, kui ettepanek ei tule komisjonilt ega kõrgelt esindajalt, kohaldatakse suurendatud kvalifitseeritud häälteenamuse reeglit, mille kohaselt peavad poolt hääletama 72% nõukogu liikmetest (ja 27 liikmesriigist vähemalt 20), kes esindavad kogu ELi elanikkonnast vähemalt 65%.

b. Kohaldamisala

Lissaboni lepinguga laiendati kvalifitseeritud häälteenamusega tehtud otsuste kohaldamisala. See otsustusmenetlus võeti kasutusele 68 õigusliku aluse puhul (või laienes neile) ning see toimus enamasti seoses seadusandliku tavamenetluse kasutuselevõtmisega (sh paljud varasema kolmanda samba valdkonnad). Kvalifitseeritud häälteenamus on nõutav ka Euroopa Komisjoni presidendi ja liikmete, Euroopa Kontrollikoja liikmete, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee liikmete ametisse nimetamiseks ([1.2.3](#) ja [1.2.4](#)).

3. Ühehäälsus

Ühehäälsus on vastavalt aluslepingule nõutav vaid vähestes valdkondades, näiteks maksustamine ja sotsiaalpoliitika. See võeti üle ka Lissaboni lepingusse. ELi lepingu artikli 48 lõikes 7 on nn üldine sillaklausel, mida kohaldatakse kõigi ELi poliitikavaldkondade suhtes ning mis teatavatel tingimustel annab võimaluse kalduda aluslepingutes algselt ette nähtud seadusandlikest menetlustest kõrvale. Seega võimaldab see nõukogul asendada teatavates küsimustes ühehäälselt otsustamise kvalifitseeritud häälteenamuse alusel otsustamisega. Sillaklauslid võimaldavad minna seadusandlikult erimenetluselt üle seadusandlikule tavamenetlusele ja ühehäälselt hääletamiselt kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele. Sillaklauslit saab siiski kasutada ainult siis, kui nõukogu või Euroopa Ülemkogu võtab selle kohta otsuse vastu ühehäälselt. Järelikult peavad kõik liikmesriigid olema enne sellise klausli kasutamist ühel meelel.

Oma [2018. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus](#) andis president Juncker teada sillaklauslite põhjalikust läbivaatamisest. Selle tulemusena on komisjon seni avaldanud neli teatist, mis käsitlevad [ühist välis- ja julgeolekupoliitikat](#) (september 2018),

[maksustamist](#) (jaanuar 2019), [energeetikat ja kliimat](#) (aprill 2019) ning [sotsiaalpoliitikat](#) (2019).

Üldiselt püüab nõukogu saavutada ühehäälsust isegi juhtudel, kui see ei ole nõutav. See eelistus tuleneb 1966. aasta Luxembourgigi kompromissist, mis võimaldas lahendada Prantsusmaa ja teiste liikmesriikide vahel tekkinud vaidluse, kui Prantsusmaa keeldus nõustumast teatavaid valdkondi puudutanud üleminekuga ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele. Kompromisstekstis on öeldud, et kui kvalifitseeritud häälteenamusega võib teha komisjoni ettepanekul põhineva otsuse, mille puhul on kaalul ühe või enama partneri väga olulised huvid, püüavad nõukogu liikmed saavutada mõistliku ajavahemiku jooksul lahendused, mille saavad heaks kiita kõik nõukogu liikmed, austades üheaegselt nii üksteise kui ka ühenduse huvisid.

Samalaadne lahendus leiti ka 1994. aastal, mil sõlmiti nn lonnina kompromiss, et kaitsta liikmesriike, kes jäävad napilt allapoole blokeeriva vähemuse piiri. Kompromissis lepiti kokku, et kui need liikmesriigid teevad teatavaks oma kavatsuse hääletada nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega vastu võtmisel selle vastu, teeb nõukogu mõistliku ajavahemiku jooksul kõik endast oleneva, et leida enamiku liikmesriikide jaoks rahuldav lahendus.

ELi lepingu artikli 48 kohaselt on ühehäälsus vajalik aluslepingute muutmiseks ning seda on peetud 27 liikmesriigiga liidu reformimisel oluliseks takistuseks. Ühehäälsuse nõude ületamiseks on liikmesriigid sõlminud rahvusvahelisi lepinguid väljaspool ELi õiguskorda. See juhtus esimest korda eurokriisi tagajärjel, kui 2012. aastal võeti vastu [majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping \(fiskaalkokkulepe\)](#) ja [Euroopa stabiilsusmehhanismi \(ESM\) asutamisleping](#) ning 2014. aastal [valitsustevaheline kokkulepe osamaksete ühtsele kriisilahendusfondile üle kandmise ja ühiskasutusse võtmise kohta \(ühtse kriisilahendusfondi leping\)](#). Vastavalt fiskaalkokkuleppe artikli 14 lõikele 3 kohaldati seda lepet alates jõustumise kuupäevast ainult nende riikide suhtes, kes olid selle ratifitseerinud. Kokkuleppe jõustumise tingimuseks oli selle ratifitseerimine ainult 12 euroala riigi, seega vähemuse poolt.

Euroopa tuleviku konverentsi ja COVID-19 pandeemia raames tegi Euroopa Parlament oma [resolutsioonis ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu](#) ettepaneku „anda liidule suuremad volitused piiriüleste terviseohtude korral tegutsemiseks“ ning nõudis, et rakendataks „üldist sillaklauslit, et lihtsustada otsustusprotsessi kõigis küsimustes, mis võivad aidata praeguse tervishoiukriisi probleemidega toime tulla“. Oma [9. juuni 2022. aasta resolutsioonis konvendi kokkukutsumise kohta aluslepingute läbivaatamiseks](#) esitas parlament nõukogule ettepanekud aluslepingute muutmiseks ELi lepingu artiklis 48 sätestatud tavalise läbivaatamismenetluse kohaselt. Pakutud muudatused võimaldaksid nõukogul teha asjakohastes valdkondades, näiteks sanktsioonide vastuvõtmisel ja hädaolukorra tekkimisel, otsuseid ühehäälsuse asemel kvalifitseeritud häälteenamusega.

Komisjoni president Ursula von der Leyen kinnitas [Euroopa tuleviku konverentsi lõpuüritusel 9. mail 2022 peetud kõnes](#) veel kord komisjoni valmisolekut rakendada kodanike tehtud ettepanekuid ühehäälsusel põhineva hääletamise ummikseisu

ületamise kohta. Komisjon väitis, et „nüüd on meie ülesanne minna kõige otsemat teed, kasutades täielikult ära seda, mida saame teha aluslepingute raames, või muutes vajaduse korral aluslepinguid“. Euroopa Parlament võttis 11. juulil 2023 vastu [resolutsiooni ELi aluslepingute üleminekuklauslite rakendamise kohta](#), milles tehakse ettepanek kasutada sillaklausleid teatavates prioriteetsetes poliitikavaldkondades, eelkõige ühises välis- ja julgeolekupoliitikas, energiapoliitikas ja keskkonnamõõtmega maksuküsimustes.

2023. aasta detsembris [kordas](#) komisjoni president, et komisjon peab aluslepingute reformimist endiselt oluliseks. 20. märtsi 2024. aasta [teatises](#) asus komisjon aga leebemale seisukohale, märkides, et ELi juhtimist saaks „kiiresti parandada, kasutades täiel määral ära kehtivate aluslepingute potentsiaali“, ning viitas aluslepingute muutmisel tekkivatele takistustele, mis tulenevad ühehäälsuse nõudest.

Eva Pavy / Alexandru-George Moş
05/2024

1.3.8. EUROOPA KOMISJON

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

ÕIGUSLIK ALUS

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

AJALUGU

Esiolgu oli igal ühendusel oma täitevorgan: 1951. aastal loodud Euroopa Söe- ja Teraseühendusel (ESTÜ) ülemamet ning Rooma lepinguga 1957. aastal loodud kahel ühendusel, nii EMÜ-l kui ka Euratomil kummalgi komisjon. 8. aprilli 1965. aasta liitmislepinguga liideti nii ESTÜ, EMÜ ja Euratomi täitevstruktuurid kui ka nende institutsioonide eelarved (kõige olulisem neist oli komisjon) üheks Euroopa Ühenduste Komisjoniks ([1.1.2](#)). ESTÜ asutamisleping kaotas kehtivuse 2002. aastal, 50 aastat pärast selle asutamist. Siis [otsustati](#), et ESTÜ varad antakse üle komisjonile, kes võtab endale vastutuse lõpetamata tehingute lõpuleviimise, ESTÜ varade haldamise ning teadusuuringute rahastamise tagamise eest söe- ja terasetööstusega seotud sektorites.

KOOSSEIS JA ÕIGUSLIK STAATUS

A. Liikmete arv

Pikka aega kuulus Euroopa Komisjoni koosseisu igast liikmesriigist vähemalt üks ja kõige rohkem kaks volinikku. Lissaboni lepinguga nähti algselt ette, et alates 1. novembrist 2014 on komisjoni liikmete arv kaks kolmandikku liikmesriikide arvust. Samal ajal võeti kasutusele paindlikkuselement, mis võimaldab Euroopa Ülemkogul otsustada volinike arvu üle (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 lepingule lisatud deklaratsioonis nr 11 ELi lepingu artikli 17 lõigete 6 ja 7 kohta) esitab Euroopa Ülemkogu, kes teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, Euroopa

Parlamendile oma kandidaadi komisjoni presidendi ametikohale. Parlament valib selle kandidaadi ametisse oma liikmete häälteenamusega (ELi lepingu artikli 17 lõige 7).

Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“), mis koosneb iga ELi liikmesriigi ministritest, kinnitab kvalifitseeritud häälteenamusega ja ühisel kokkuleppel valitud presidendiga nimekirja teistest isikutest, keda ta kavatseb 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 ELi liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koosneva 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 kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud; eelkõige ei tohi nad oma kohustuste täitmisel taotleda ega saada juhiseid üheltki valitsuselt ega muult organilt;
- ei tohi töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal.

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

2. Kollektiivne vastutus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 234 on komisjon Euroopa Parlamendi ees kollektiivselt vastutav. Kui Euroopa Parlament võtab vastu umbusaldusavalduse komisjoni vastu, siis astuvad komisjoni liikmed täies koosseisus tagasi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja astub tagasi 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 33 peadirektoraadist, kes arendavad, haldavad ja rakendavad ELi poliitikat, õigust ja rahalisi vahendeid. Komisjonis on ka 20 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. On ka kuus rakendusametit, näiteks Teadusuuringute Rakendusamet, kes täidavad neile komisjoni poolt delegeeritud ülesandeid, aga on eraldi juriidilised isikud. Kui paar erandit välja arvata, teeb komisjon otsused liikmete häälteenamusega (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 mõlemas otsuseid tegevas institutsioonis – Euroopa Parlamendis ja nõukogus.

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, nii nagu see on esitatud.

Komisjon koostab ning esitab nõukogule ja parlamendile seadusandlikke 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](#)). Kõik institutsioonid (komisjon välja arvatud) koostavad igal aastal eelarvestuse, mis sisaldab kõiki institutsiooni tulusid ja kulusid, ning saadavad selle enne 1. juulit komisjonile (finantsmääruse artikli 39 lõige 1). Samuti saadab iga aluslepingute alusel loodud asutus, kellel on juriidilise isiku staatus ja kes saab eelarvest rahalist toetust, komisjonile iga aasta 31. jaanuariks eelarvestuse. Seejärel saadab komisjon ELi ametite eelarvestuse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning teeb ettepaneku iga ELi asutuse toetuse suuruse ja töötajate arvu kohta, mida ta peab järgmise eelarveaasta jaoks vajalikuks.

Seoses ELi omavahendite süsteemiga peab nõukogu võtma omavahendeid käsitleva otsuse vastu komisjoni ettepaneku põhjal (ELi lepingu artikkel 17) ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt seadusandliku erimenetluse kohaselt. Uusi omavahendite kategooriaid on võimalik kehtestada ja mõni olemasolev tühistada igal ajal (ELi toimimise lepingu artikli 311 kolmas lõik), kuid selliseid otsuseid

võib vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku alusel (ELi lepingu artikli 17 lõige 2). Samuti määrab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja kontrollikojaga kindlaks meetodid ja menetluse, mille kohaselt tehakse eelarvetulud ELi eelarve jaoks kättesaadavaks (ELi toimimise lepingu artikli 322 lõige 2).

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 EList väljaastumise läbirääkimiste alustamise kohta.

2. Piiratud algatusõigus: õigus esitada soovitusi või arvamusi

a. Majandus- ja rahaliit ([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);
- ettepanekuid, 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 ühisraha ja teiste vääringute vahelise vahetuskursi kohta ning üldsuunisteid vahetuskursipoliitika kohta vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 219;
- hinnangu riiklike poliitikakavade kohta ja riigipõhiste soovitude kavandid 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 (teiseseid õigusaktid) nõuetekohase rakendamise. See on komisjoni ülesanne aluslepingute täitmise järelevalvajana. Komisjon täidab seda rolli peamiselt liikmesriikide suhtes aluslepingutest tuleneva kohustuse täitmata jätmise menetlust kohaldades, nagu on sätestatud EL toimimise lepingu artiklis 258.

C. Rakendamisolitused

1. Lepingutest tulenevad olitused

Komisjonile antud peamised olitused on järgmised:

- eelarve täitmine (ELi lepingu artikli 17 lõige 1, ELi toimimise lepingu artikkel 317). Kui eelarve on vastu võetud, teeb iga liikmesriik alates järgmise eelarveaasta 1. jaanuarist [ELi tasumisele kuuluvaid makseid](#) igakuiste osamaksetena ELi eelarvesse, mis kantakse Euroopa Komisjoni nimel pangakontole riigi rahandusministeeriumis või keskpangas;
- liikmesriikidele loa andmine aluslepingutes sätestatud kaitsemeetmete võtmiseks, eriti üleminekuperioodidel (nt ELi toimimise lepingu artikkel 201);
- 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. Komisjonil on õigus muuta Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) hääletamiskorda, nii et juhatajate nõukogu võib teha otsuse erakorralise kvalifitseeritud hääleteenamusega (85%) ja mitte ühehäälselt, kui komisjon otsustab (koos EKPga), et finantsabi andmiseks vajaliku otsuse vastu võtmata jätmine ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust (ESMi asutamislepingu artikli 4 lõige 4) ([2.6.8](#)).

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu delegeeritud olitused

ELi toimimise lepingu artiklis 291 on sätestatud, et komisjon kasutab talle antud olitusi 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 rakendamisolituste teostamise suhtes“ (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3 ja määrus (EL) nr 182/2011). Selliselt asendatakse varasemad komiteemenetluse mehhanismid kahe uue korraga, 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 regulaatiivolitused. Üks näide selle kohta on ELi toimimise lepingu artikkel 106, millega antakse komisjonile olitus 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. Aastaeelarve projekt on eelarveprojekti sisaldav ettepanek, mis tuleb esitada parlamendile ja nõukogule eelarve täitmise eelneva aasta 1. septembriks (aasta n-1). Komisjon edastab ettepaneku teavitamise eesmärgil ka liikmesriikide parlamentidele. Lisaks koostab komisjon oma eelarvestuse, mille ta saadab eraldi Euroopa Parlamendile ja nõukogule heakskiitmiseks. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 319 on Euroopa Parlamendil õigus anda komisjoni eelarve täitmisele heakskiit.

Omavahendeid käsitlev otsus võetakse vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt (ELi toimimise lepingu artikli 289 lõige 2) komisjoni ettepaneku põhjal (ELi toimimise lepingu artikli 311 teine lõik) ja pärast **konsulteerimist Euroopa Parlamendiga**. Kui omavahendeid käsitlev otsus võetakse vastu sellise nõuandemenetluse alusel, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku alusel (ELi toimimise lepingu artikli 311 kolmas lõik) vastu vastavad rakendusmeetmed (vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikele 2) pärast **Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist**.

Euroopa Komisjon peaks kogu oma ametiaja jooksul pidama Euroopa Parlamendiga pidevat dialoogi, alustades [volinikukandidaatide kuulamistest](#) ja jätkates kuulamiste käigus võetud [konkreetsete kohustustega](#), nende [kohustuste täitmise jälgimise ja vahehindamisega](#) ning süstemaatilise struktureeritud dialoogiga, mida peetakse konkreetsete parlamendikomisjonidega.

Maastrichti lepinguga, mida arendati edasi Lissaboni lepinguga, anti Euroopa Parlamendile õigusaktide algatamise õigus, mis võimaldab tal paluda komisjonilt õigusakti ettepaneku esitamist. Euroopa Parlament võib kehtestada oma õigusaktides ka aruandlusnõuded, kohustades Euroopa Komisjoni esitama rakendamisarandeid.

Mõnikord ei täida Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi taotlust ettepaneku tegemiseks (näiteks seoses [Euroopa Parlamendi 15. juuni 2023. aasta soovitusega nõukogule ja komisjonile pärast liidu õiguse kohaldamisel ilmnenud väidetavate rikkumiste ja haldusomavoli uurimist seoses Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamisega](#)) või viivitab oluliste rakendusaruannete esitamisega (nt esimene aruanne õiguskaitsedirektiivi kohaldamise ja toimimise kohta^[1]).

Pärast seda, kui Schrems II kohtuasja tulemusel tunnistati kehtetuks Euroopa Komisjoni rakendusotsus (EL) 2016/1250 (isikuandmete kaitse piisavuse kohta ELi-USA andmekaitseraamistikus), kuna kardeti, et ELi kodanikud ei ole Atlandi-üleses

[1] Vogiatzoglou P. et al., „[Assessment of the implementation of the enforcement Directive](#)“, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, detsember 2022

andmevahetuses kaitstud, kritiseeris parlament asjaolu, et komisjon seadis suhted Ameerika Ühendriikidega ELi kodanike huvidest ettepoole ning jättis seega ELi õiguse kaitsmise ülesande kodanike kanda^[2]. Vaatamata sellele kriitikale ja järgnenud Euroopa Parlamendi [resolutsioonile](#), milles järeldati, et ELi-USA andmekaitseraamistik ei taga sisuliselt samaväärset ja seega piisavat kaitsetaset, võttis komisjon 10. juulil 2023 vastu kolmanda [otsuse](#), mis käsitleb isikuandmete kaitse taseme piisavust ELi-USA andmekaitseraamistiku alusel.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024

[2]Euroopa Parlamendi [20. mai 2021. aasta resolutsioon Euroopa Kohtu 16. juuli 2020. aasta otsuse kohta – Data Protection Commissioner vs. Facebook Ireland Limited ja Maximilian Schrems \(Schrems II\) – kohtuasi C-311/18.](#)

1.3.9. EUROOPA LIIDU KOHUS

Euroopa Liidu Kohus on üks ELi seitsmest institutsioonist. See koosneb kahest kohtust: [Euroopa Kohus](#) ja [Üldkohus](#). Euroopa Liidu Kohus on pädev asju lahendama Euroopa Liidus. Euroopa Kohus ja Üldkohus tagavad Euroopa Liidu esmase ja teisese õiguse õige tõlgendamise ja kohaldamise liidu territooriumil. Nad kontrollivad ELi institutsioonide õigusaktide õiguspärasust ja teevad otsuseid selle kohta, kas liikmesriigid on järginud esmasest ja teisest õigusest tulenevaid kohustusi või mitte. Samuti tõlgendab Euroopa Kohus liikmesriikide kohtunike taotlusel liidu õigust.

EUROOPA KOHUS

A. Õiguslik alus

- [Euroopa liidu lepingu \(edaspidi „ELi leping“\) artikkel 19, Euroopa liidu toimimise lepingu \(edaspidi „ELi toimimise leping“\) artiklid 251–281, Euratomi asutamislepingu artikkel 136 ning aluslepingutele lisatud protokoll nr 3 \(Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta\) \(edaspidi „põhikiri“\);](#)
- [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2019/629, millega muudetakse protokoll nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta;](#)
- ELi eelarve (IV jagu).

B. Koosseis ja põhikiri

1. Koosseis

a. Liikmete arv (ELi lepingu artikkel 19 ja ELi toimimise lepingu artikkel 252)

Üks kohtunik igast liikmesriigist (27). Kohut abistab 11 kohtujuristi. Euroopa Kohtu kohtunikud valivad endi seast kolmeks aastaks presidendi ja asepresidendi, kelle võib tagasi valida.

b. Nõuded (ELi lepingu artikkel 19 ja ELi toimimise lepingu artikkel 253)

- Kohtunikel ja kohtujuristidel peab olema oma riigi kõrgeimasesse kohtunikuametitesse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon või nad peavad olema tunnustatud juristid;
- nende sõltumatus peab olema väljaspool kahtlust.

c. Ametisse nimetamine (ELi toimimise lepingu artikkel 253)

Kohtunike ja kohtujuristide ametiaja lõppemisel nimetavad liikmesriikide valitsuste esindajad ühisel kokkuleppel ametisse Euroopa Kohtu kohtunikud ja kohtujuristid pärast konsulteerimist komiteega, mille ülesanne on anda arvamus esitatud kandidaatide sobivuse kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 255).

2. Mandaat

a. Ametiaja kestus (ELi toimimise lepingu artikkel 253 ja põhikiri)

Kuus aastat. Iga kolme aasta järel vahetatakse välja pooled kohtunikud ja kohtujuristid. Ametiaja lõppemisel võib kohtuniku ja kohtujuristi uueks ametiajaks tagasi nimetada.

b. Privileegid ja immuniteedid (põhikiri)

Kohtunikel ja kohtujuristidel on kohtulik puutumatus. Kui nad on ametist lahkunud, on neil jätkuvalt puutumatus oma ametiülesannete täitmisel sooritatud tegude suhtes. Neid võib ametist tagandada vaid kohtu ühehäälse otsusega.

c. Kohustused (põhikiri)

Kohtunikud ja kohtujuristid

- annavad enne oma kohustuste täitmisele asumist vande (sõltumatus, erapooletus ja saladuse hoidmine);
- ei tohi pidada poliitilist ega haldusametikohta ega töötada ühelgi muul ametikohal;
- kohustuvad täitma ametist tulenevaid kohustusi.

C. Korraldus ja toimimine (ELi toimimise lepingu artikkel 253 ja põhikiri)

1. Institutsiooniline ülesehitus

Põhikiri tuleb sätestada eraldi protokollis, mis on lisatud aluslepingutele (ELi toimimise lepingu artikkel 281). Kohtunikud valivad endi seast kolmeks aastaks presidendi ja asepresidendi, kelle võib tagasi valida (protokoll nr 3 artikkel 9a). President juhib kohtu tööd ning juhatab täiskogu ja suurkoja kohtuistungeid ja nõupidamisi. Kohus nimetab kohtusekretäri. Kohtusekretär on institutsiooni peasekretär ning haldab selle osakondi kohtu presidendi kontrolli all.

2. Toimimine

Kohus kehtestab kodukorra, mille heakskiitmiseks on nõutav nõukogu kvalifitseeritud häälteenamus. Euroopa Kohus võib tulla kokku 27 kohtunikust koosneva täiskoguna, 15 kohtunikust koosneva suurkojana või kolmest või viiest kohtunikust koosneva kojana. Institutsiooni rahastatakse ELi eelarvest, milles tal on eraldi jagu (IV jagu).

D. Saavutused

Euroopa Kohus on näidanud end Euroopa integratsiooniprotsessi edasiviiva jõuna.

1. Üldine kohtupraktika

Otsustava tähtsusega oli Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas Costa vs. ENEL, mille kohaselt on ühenduse õigus iseseisev õigussüsteem ja liikmesriikide õigusnormide suhtes prioriteetsena kohaldatav ning millega kehtestati liidu õiguse esimuse põhimõte^[1]. Sarnaselt kehtestati 5. veebruari 1963. aasta otsusega kohtuasjas Van Gend ja Loos põhimõte, et ühenduse õigus on liikmesriikide kohtutes otse kohaldatav. Muude tähtsate otsuste seas, mis käsitlevad inimõiguste kaitset, on näiteks 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas Nold. Selles rõhutati, et põhiõigused on lahutamatu osa õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus ([4.1.2](#)).

[1]Ziller J., La primauté du droit de l'Union européenne, Euroopa Parlamendi liidu sisepoliitika peadirektooraat, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, mai 2022.

2. Konkreetsete valdkonnad

- Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil: 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas Royer, kus kohus toetas liikmesriigi kodaniku õigust elada muus liikmesriigis, ilma et vastuvõttev riik peaks selleks väljastama elamisloa.
- Kaupade vaba liikumine: 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas Cassis de Dijon, kus kohus otsustas, et ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud kaup tuleb põhimõtteliselt turule lubada ka teistes liikmesriikides.
- Ühenduse välispädevus: Euroopa maanteeveo kokkulepet käsitlev 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, millega tunnustati ühenduse õigust sõlmida rahvusvahelisi lepinguid valdkondades, kus kehtivad ühenduse õigusaktid.
- Hiljutised kohtulahendid, millega nähti ette liikmesriikidele, kes ei ole direktiive riigisisesele õigusesse üle võtnud või ei ole seda teinud õigeaegselt, kahjuhüvitise maksmise kohustus.
- Mitmesugused otsused seoses sotsiaalkindlustuse ja konkurentsiga.
- Sellised otsused liidu õiguse rikkumise kohta liikmesriikide poolt, mis on esmatähtsad ühisturu tõrgeteta toimimiseks.
- Andmekaitse: „Safe Harbor“ lepingut käsitlev otsus kohtuasjas [Schrems I](#) (2015) ja ELi-USA andmekaitseraamistikku Privacy Shield käsitlev otsus kohtuasjas [Schrems II](#) (2020), millega tunnustati kehtetuks USA-t puudutavad [komisjoni piisavusotsused](#), et kaitsta Euroopa õiguse aluspõhimõtteid ja tagada ranged andmekaitseõuded.

Üks Euroopa Kohtu suurtest teenetest on olnud sõnastada põhimõte, et aluslepinguid ei tule tõlgendada jäigalt, vaid neid tuleb vaadelda saavutatud integratsioonitaset arvesse võttes ja aluslepingute eesmärkidest lähtuvalt. See põhimõte on võimaldanud ELil vastu võtta õigusakte teatavates valdkondades, mida ei ole aluslepingutega reguleeritud, näiteks võitlus saaste vastu. 13. septembri 2005. aasta otsusega kohtuasjas C-176/03 lubas Euroopa Kohus ELil võtta kriminaalõigusega seonduvaid meetmeid, kui need on vajalikud keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.

2022. aastal jõudis Euroopa Kohtusse 806 kohtuasja, mis puudutasid 546 eelotsusemenetlust, 37 hagi ja 209 apellatsioonkaebust Üldkohtu otsuste peale. Lõpetati 808 kohtuasja menetlus, sh 564 eelotsusemenetlust, 36 hagi ja 196 apellatsioonkaebust Üldkohtu otsuste peale. Kõige rohkem esitati taotlusi Saksamaalt (98), Itaaliast (63), Bulgaariast (43) ja Hispaaniast (41). Menetlus kestis keskmiselt 16,4 kuud^[2]. 2022. aasta 31. detsembri seisuga oli menetluses 1111 kohtuasja.

[2] [Euroopa Liidu Kohtu 2022. aasta aruanne](#).

ÜLDKOHUS

A. Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artiklid 254–257, Euratomi asutamislepingu artikkel 40 ning aluslepingutele lisatud protokoll nr 3 (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta) IV jaotis.

B. Ametiaja kestus ja põhikiri (ELi toimimise lepingu artikkel 254)

1. Koosseis

a. Liikmete arv (ELi lepingu artikkel 19 ja ELi toimimise lepingu artikkel 254)

ELi toimimise lepingu artiklis 254 on sätestatud, et kohtunike arv määratakse kindlaks põhikirjaga. [Põhikirja käsitleva protokoll nr 3 \(muudetud 6. juuli 2016. aasta määrusega \(EL, Euratom\) 2016/1192\) artiklis 48](#) on sätestatud, et Üldkohus koosneb kahest kohtunikust liikmesriigi kohta (hetkel 54). Kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel pärast konsulteerimist komiteega, mille ülesandeks on esitada arvamus kandidaatide sobivuse kohta kohtuniku ametikohale. Ametiaeg on kuus aastat ja seda võib uuendada. Kohtunikel võidakse paluda täita kohtujuristi ülesandeid, kuna erinevalt Euroopa Kohtust ei ole Üldkohtul alalisi kohtujuriste.

b. Nõuded

Samad, mis Euroopa Kohtus (ELi lepingu artikkel 19). Üldkohtusse ametisse nimetamiseks peavad kandidaadid olema kõrgesse kohtunikuametisse nimetamiseks pädevad.

c. Ametisse nimetamine

Sama, mis Euroopa Kohtus.

2. Mandaat

Sama, mis Euroopa Kohtus.

C. Korraldus ja toimimine

Kohtunikud valivad endi seast kolmeks aastaks presidendi ja kuueks aastaks kohtusekretäri, kuigi Üldkohus kasutab oma haldus- ja keelenõuete täitmiseks Euroopa Kohtu teenistuste abi.

Üldkohus võtab kokkuleppel Euroopa Kohtuga vastu oma [kodukorra](#) (ELi toimimise lepingu artikli 254 lõige 5). Üldkohus tuleb kokku kolmest või viiest kohtunikust koosnevate kodadena. Üldkohus tuleb kokku täiskoguna või suurkojana või koosneb ühestainsast kohtunikust. Rohkem kui 80% Üldkohtusse jõudnud kohtuasjadest menetleb kolmest kohtunikust koosnev koda.

Vastavalt protokoll nr 3 viimastele muudatusele (artikkel 49a) abistab Üldkohut eelotsusetaotluste menetlemisel sarnaselt Euroopa Kohtuga üks või mitu kohtujuristi. Üldkohtu kohtunikud valivad seega endi hulgast kolmeks aastaks ühe või mitu kohtujuristi, keda on võimalik ühe korra tagasi valida.

Kodukorra hiljutised (2023. aasta aprilli) muudatused võimaldavad kohtuistungil videokonverentsi kasutamist (kodukorra artikkel 107a). Muudatustega võetakse kasutusele ka pilootkohtuasja mõiste (kodukorra artikkel 71a). Kui mitmes kohtuasjas

tõstatatakse sama õigusküsimus, võib tingimuste täitmisel ühte nendest asjadest käsitada pilootkohtuasjana ja teised menetlused peatatakse.

Üldkohus võib esimese astme kohtuna menetleda eelkõige füüsiliste või juriidiliste isikute esitatud hagiid neid otseselt ja isiklikult puudutavate küsimuste puhul ning liikmesriikide hagiid liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide peale ning hagiid, milles nõutakse institutsioonide või nende töötajate tekitatud kahju hüvitamist. Üldkohtu otsuste peale võib esitada Euroopa Kohtusse apellatsioonikaebuse, kuid seda on võimalik teha ainult õiguslike asjaolude suhtes. Keskmiselt vaidlustatakse ligikaudu 30% Üldkohtu otsustest.

Parlament ja nõukogu võivad moodustada Üldkohtu juurde erikohtuid, mille ülesanne on lahendada esimese astmena erivaldkondades algatatud teatud liiki kohtuasju. Erikohtute moodustamiseks tegutsevad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt.

2022. aastal jõudis Üldkohtusse 904 kohtuasja, millest 858 menetlemine lõpetati. Nendest 792 olid hagiid (270 intellektuaal- ja tööstusomandi, 76 riigiabi ja konkurentsi ning 66 ELi avaliku teenistuse valdkonnas ja 380 muus valdkonnas esitatud hagi). Kui kohtuasja pool ei suuda kohtukulud katta, võib ta taotleda tasuta õigusabi (2022. aastal 54 juhul). Menetlus kestis keskmiselt 16,2 kuud. 2022. aasta 31. detsembri seisuga oli menetluses 1474 kohtuasja^[3].

ENDINE EUROOPA LIIDU AVALIKU TEENISTUSE KOHUS

Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu (asutatud 2004. aastal) ülesanne oli lahendada pädeva riigisisese kohtu puudumisel vaidlusi liidu institutsioonide ja nende teenistujate vahel. Seoses Euroopa Kohtu kohtunike koguarvu üldise suurendamisega kaotati 1. septembrist 2016 Avaliku Teenistuse Kohus ning see liideti Üldkohtuga. See muudatus tehti [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta määrusega \(EL, Euratom\) 2016/1192 Euroopa Liidu ja tema teenistujate vaheliste vaidluste esimeses kohtuastmes lahendamise pädevuse Üldkohtule üleandmise kohta](#). Kohtuasjad, mis olid Avaliku Teenistuse Kohtu menetluses 31. augustil 2016, anti 1. septembrist 2016 üle Üldkohtule. Nende menetlemist jätkab Üldkohus staadiumist, milles need kohtuasjad olid sel kuupäeval, ja Avaliku Teenistuse Kohtu poolt nendes asjades võetud menetluslikke meetmeid kohaldatakse edasi.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Alates 1990. aasta otsusest kohtuasjas, mille algatas Euroopa Parlament osana seadusandlikust menetlusest seoses tervisekaitsemeetmete võtmisega pärast Tšornobõli tuumakatastroofi, andis Euroopa Kohus Euroopa Parlamendile õiguse esitada otsuste suhtes tühistamishagiid, et parlament saaks seadusandlikes menetlustes kaitsta enda õigusi.

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 257 võivad parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse korras moodustada Üldkohtu juurde erikohtuid, mille ülesanne on lahendada esimese astmena erivaldkondades algatatud teatud liiki kohtuasju. Euroopa Parlament ja nõukogu peavad tegema otsuse määruste abil

[3][Euroopa Liidu Kohtu 2022. aasta aruanne](#).

komisjoni ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Kohtuga või Euroopa Kohtu taotlusel pärast konsulteerimist komisjoniga.

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 281 lõikele 2 võivad [Euroopa Liidu Kohtu põhikirja](#) muuta Euroopa Parlament ja nõukogu. Seda tehakse seadusandliku tavamenetlusega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse vormis). Näiteks menetles parlament [Euroopa Kohtu 30. novembri 2022. aasta põhikirja muutmise ettepanekut](#).

Parlament on üks ELi toimimise lepingu artiklis 263 nimetatud institutsioonidest, kes võib (kohtuasja ühe poolena) Euroopa Kohtusse hagi esitada.

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 11 võib parlament taotleda Euroopa Kohtu arvamust selle kohta, kas kavandatav rahvusvaheline leping on aluslepingutega kooskõlas. Kui Euroopa Kohtu arvamus on negatiivne, saab kavandatav leping jõustuda üksnes juhul, kui seda muudetakse või kui aluslepingud läbi vaadatakse. Näiteks 2019. aasta juulis küsis parlament õiguslikku arvamust selle kohta, kas ettepanekud ELi ühinemiseks Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga (Istanbuli konventsioon) on aluslepingutega kooskõlas ([arvamus 1/19](#)).

Lissaboni lepingu jõustumisega peavad kohtuniku ja kohtujuristi kandidaadid nüüd saada heakskiidu komiteelt, mis koosneb seitsmest liikmest, kellest ühe kandidatuuri esitab parlament (ELi toimimise lepingu artikli 255 teine lõik ning Euroopa Parlamendi kodukorra artikkel 128) täiskogul vastuvõetava [resolutsiooniga](#).

Kooskõlas määruse (EL, Euratom) 2015/2422 artikli 3 lõikega 1 esitas Euroopa Kohus 21. detsembril 2020 väliskonsultandi koostatud [aruande Üldkohtu toimimise kohta](#). Määruse (EL, Euratom) 2015/2422 artikli 3 lõike 1 kohaselt tuli aruandes keskenduda eelkõige Üldkohtu tõhususele, kohtunike arvu 56-ni suurendamise vajalikkusele ja tulemuslikkusele, ressursside kasutamisele ja mõjususele ning täiendavate erikodade moodustamisele ja/või muudele struktuurimuutustele.

19. septembril 2023 võttis JURI-komisjon vastu [aruande projekti](#), mis käsitleb [ettepanekut, millega muudetakse protokoll nr 3 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta](#). Ettepaneku eesmärk on anda mitmes konkreetnes valdkonnas eelotsuste tegemise pädevus Euroopa Kohtult üle Üldkohtule ja laiendada Üldkohtu teatud otsuste peale esitatavate apellatsioonkaebuste puhul apellatsioonkaebuse esitamiseks loa saamise nõuet. Pärast esimest lugemist parlamendis võttis nõukogu 11. aprillil 2024 õigusakti vastu. Kokkulepitud tekstis on alaliste kohtujuristide valimist käsitlevad sätted. Nende kohaselt valib Üldkohus kohtujuristi kolmeaastaseks ametiajaks.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.10. EUROOPA LIIDU KOHTU PÄDEVUS

Euroopa Liidu Kohus koosneb kahest kohtust – Euroopa Kohus ja Üldkohus –, mis pakuvad eri õiguskaitse võimalusi, nagu on sätestatud [Euroopa Liidu lepingu](#) artiklis 19, [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklites 251–281, Euratomi asutamislepingu artiklis 136 ning aluslepingutele lisatud protokollis nr 3 (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta).

EUROOPA KOHUS

A. Otsesed kohtumenetlused liikmesriikide või Euroopa Liidu institutsiooni, organi või asutuse suhtes

Kohus teeb otsuseid menetlustes, mis on algatatud liidu õigusest tulenevad kohustused täitmata jätnud riikide või institutsioonide suhtes.

1. Kohustuste täitmata jätmise tõttu liikmesriigi suhtes algatatud kohtumenetlus

Hagi võib esitada:

- komisjon pärast eelmenetlust (ELi toimimise lepingu artikkel 258): liikmesriigi võimalus esitada oma seisukohad ning komisjon esitab seejärel põhjendatud arvamuse ([1.3.8](#));
- üks liikmesriik teise liikmesriigi vastu pärast seda, kui ta on esitanud kõigepealt asja arutamiseks komisjonile (ELi toimimise lepingu artikkel 259).

Euroopa Kohtu roll:

- kohus kinnitab, et riik ei ole täitnud oma kohustusi; sellisel juhul nõutakse riigilt rikkumise viivitamatut lõpetamist;
- kui pärast komisjoni poolt uue hagi esitamist leiab kohus, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole kohtuotsust täitnud, võib ta sellele määrata rahalise karistuse (kindlaks määratud põhisumma ja/või sunniraha), mille suuruse määrab kohus komisjoni ettepaneku alusel (ELi toimimise lepingu artikkel 260).

2. ELi institutsioonide suhtes algatatud menetlused, milles käsitletakse tühistamishagi või ELi institutsiooni tegevusetust

Ese: kohtuasjad, millega taotleja soovib liidu õigusega väidetavalt vastuolus oleva meetme tühistamist (tühistamine: ELi toimimise lepingu artikkel 263), või mis algatatakse liidu õiguse rikkumise korral, kui institutsioon, organ või asutus on jätnud toimingute tegemata (ELi toimimise lepingu artikkel 265).

Hagi esitamine: hagi võivad esitada liikmesriigid, institutsioonid või füüsiline või juriidiline isik, kui hagi on seotud meetmega (eelkõige määruse, direktiivi või otsusega), mille on vastu võtnud ELi institutsioon, organ või asutus ning mis on adresseeritud neile.

Euroopa Kohtu roll: kohus tunnistab akti tühiseks või otsustab, et toiming on tegemata jäetud, misjärel peab rikkumise toime pannud institutsioon võtma vajalikud meetmed Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 266).

3. Muud otsesed kohtumenetlused

Kuna Üldkohtu pädevusse kuuluvad kõik esimese astme hagid, millele on osutatud ELi toimimise lepingu artiklites 263, 265, 268, 270 ja 272, tuleb Euroopa Kohtusse esitada ainult hagid komisjoni otsuste peale, millega määratakse ettevõtjatele karistusi (ELi toimimise lepingu artikkel 261), ning hagid, mis on sätestatud [Euroopa Kohtu põhikirjas](#) (viimati muudetud [17. aprilli 2019. aasta määrusega \(EL, Euratom\) 2019/629](#)). Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 51 sätestatakse, et erandina ELi toimimise lepingu artikli 256 lõikest 1 jääb Euroopa Kohtule pädevus ELi toimimise lepingu artiklites 263 ja 265 osutatud hagide puhul, kui hagi esitab liikmesriik ja hagi esitatakse:

- Euroopa Parlamendi või nõukogu tegevuse või tegevusetuse või nende mõlema ühistegevuse peale, välja arvatud:
 - nõukogu poolt ELi toimimise lepingu artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel tehtud otsused;
 - nõukogu poolt ELi toimimise lepingu artiklis 207 nimetatud kaubanduse kaitsemeetmeid käsitleva nõukogu määruse alusel vastu võetud õigusaktid;
 - nõukogu aktid, millega nõukogu kasutab kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikega 2 rakendamisvolitusi;
- komisjoni tegevuse või tegevusetuse peale ELi toimimise lepingu artikli 331 lõike 1 alusel.

Pädevus jääb Euroopa Kohtule ka eespool nimetatud artiklites osutatud hagide puhul, mille liidu institutsioon on esitanud Euroopa Parlamendi, nõukogu, nende mõlema ühise või komisjoni tegevuse või tegevusetuse suhtes või mille liidu institutsioon on esitanud Euroopa Keskpanga tegevuse või tegevusetuse suhtes.

B. Kaudsed kohtumenetlused: liikmesriigi kohtusse antud küsimus õigusakti kehtivuse kohta (ELi toimimise lepingu artikkel 267 – eelotsused)

Tavaliselt kohaldavad liikmesriigi kohtud vajaduse korral ise liidu õigust. Kui aga liikmesriigi kohtusse antakse liidu õiguse tõlgendamisega seotud küsimus, võib liikmesriigi kohus taotleda Euroopa Kohtult eelotsust. Kui tegemist on viimase astme kohtuga, on kohustuslik saata asi Euroopa Kohtusse lahendamiseks. Liikmesriigi kohus esitab küsimuse(d) liidu õiguse sätte tõlgendamise või kehtivuse kohta üldiselt kohtuotsuse vormis vastavalt riigisisestele menetlusnormidele. Siiski tegi Euroopa Kohus 11. detsembril 2018 kohtuasjas C-493/17 ([Weiss](#)) otsuse, et ta peab „keelduma liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele“. Kohtu kantselei teeb taotluse teatavaks riigisisese menetluse osalistele, liikmesriikidele ja Euroopa Liidu institutsioonidele. Neil on kaks kuud aega, et esitada Euroopa Kohtule oma kirjalikud seisukohad.

C. Pädevus teise astme kohtuna

Euroopa Kohtu pädevuses on vaadata läbi Üldkohtu otsuste ja määruste õigusküsimusi puudutavad edasikaebused. Edasikaebamisel ei ole peatavat toimet.

Kui edasikaebus loetakse vastuvõetavaks ja põhjendatuks, tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse ja teeb asja kohta ise otsuse või siis saadab asja tagasi Üldkohtule, kellele see otsus on siduv.

SAAVUTUSED

Euroopa Kohtu roll Euroopa integratsioonis on osutunud väga tähtsaks, mõne arvamuse kohaselt on tal koguni juhtroll.

A. Üldiselt

Euroopa Kohtu 5. veebruari 1963. aasta otsusega kohtuasjas 26-62 ([Van Gend ja Loos](#)) kehtestati põhimõte, et ühenduse õigus on liikmesriikide kohtutes vahetult kohaldatav. Samuti oli otsustava tähtsusega Euroopa Kohtu 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas 6-64 ([Costa vs. ENEL](#)), milles sedastati, et ühenduse õigus on iseseisev õigussüsteem ja liikmesriikide õigusnormide suhtes esimuslik. Euroopa Kohus on alati võtnud endale lõpliku instantsi rolli liidu ja riigisisese õiguse vahelise suhte kindlaksmääramisel. Märgilise tähtsusega kohtuasjades Van Gend & Loos ning Costa vs. ENEL töötas Euroopa Kohus välja liidu õiguse esimuslikkuse alusdoktriinid. Nende doktriinide kohaselt on liidu õigus liikmesriigi õiguse suhtes alati esimuslik ning liikmesriikide kohtud peavad seda asjaolu oma otsustes arvesse võtma. Oma 17. detsembri 1970. aasta otsuses kohtuasjas 11/70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) otsustas Euroopa Kohus, et liidu õigus on esimuslik ka liikmesriikide põhiseadustega tagatud põhiõiguste suhtes. Kohtuasjas tehtud otsuse põhjenduse punktis 3 märkis Euroopa Kohus järgmist: väide, et rikutud on ühe riigi põhiseaduses sätestatud kujul selle riigi põhiõigusi või riigi põhiseaduse struktuuripõhimõtteid, ei saa mõjutada ühenduse meetmete kehtivust ega nende toimet liikmesriigis. Euroopa Kohus on neid doktriine kinnitanud hilisemates kohtuasjades (vt kohtuasi 106/77, [Simmenthal](#) (1978), kohtuasi 149/79, [komisjon vs. Belgia](#) (1980), kohtuasjad C-46/93 ja C-48/93, [Brasserie du Pêcheur ja Factortame II](#) (1996), kohtuasi C-473/93, [komisjon vs. Luksemburg](#) (1996), kohtuasi C-213/07, [Michaniki](#) (2008)). Selles kohtupraktikas on Euroopa Kohus välja töötanud teatavad põhimõtted, et anda liikmesriikide kohtutele teatav kaalutusõigus ja võtta nende huve tõsiselt. Samuti kohandab Euroopa Kohus mõnikord kaudselt oma kohtupraktikat, et võtta arvesse liikmesriikide kohtute mureküsimusi. Enim on tuntud see, et Euroopa Kohus arendas põhiõiguste valdkonna kohtupraktika välja liikmesriikide kohtute surve: pärast Euroopa ühenduste asutamist oli Euroopa Kohus alguses vastu põhiõiguste lisamisele ühenduse õiguskorda (kohtuasi 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960)). Kui aga liikmesriikide konstitutsioonikohtud sellega nõus ei olnud, muutis kohus suunda. Ennetades Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu ja Itaalia konstitutsioonikohtu otsuseid otsustas Euroopa Kohus kohtuasjas [Internationale Handelsgesellschaft](#), et põhiõigused on õiguse üldpõhimõtete lahutamatu osa.

B. Erivaldkonnad

- Inimõiguste kaitset käsitlevate otsuste hulka kuulub 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas 4-73 ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs. Euroopa Ühenduste Komisjon](#)), milles Euroopa Kohus muu hulgas rõhutas, et põhilised inimõigused on lahutamatu osa õiguse üldpõhimõtetest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus ([4.1.1](#)).
- Kaupade vaba liikumine: 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78 ([Cassis de Dijon](#)), milles Euroopa Kohus otsustas, et ühes liikmesriigis seaduslikult toodetud ja turustatud kaup tuleb põhimõtteliselt turule lubada ka teistes liikmesriikides.
- Isikute vaba liikumine: 15. detsembri 1995. aasta otsuses kohtuasjas C-415/93 ([Bosman](#)) märgiti, et elukutseline sport on majandustegevus, millega tegelemist ei tohi takistada jalgpalliliitude eeskirjad, mis reguleerivad mängijate üleminekut või piiravad teistest liikmesriikidest pärit sportlaste arvu.
- Ühenduse välispädevus: 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22-70 ([komisjon vs. nõukogu](#)), millega tunnustati ühenduse õigust sõlmida rahvusvahelisi lepinguid valdkondades, kus ühendus on võtnud vastu ühised normid.
- Oma 19. novembri 1991. aasta otsuses kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90 ([Francovich jt](#)) töötas Euroopa Kohus välja veel ühe aluspõhimõtte: liikmesriik vastutab üksikisikute ees kahju eest, mille on põhjustanud asjaomase liikmesriigi rikkumine, mis on tingitud sellest, et direktiivi ei olnud võetud riigisisesele õigusele üle või seda ei olnud tehtud õigel ajal.
- Mitmed otsused on seotud sotsiaalkindlustusega (kohtuasi 43-75: [Defrenne](#) (1976) meeste ja naiste võrdse tasustamise kohta) ning töötajate tervise ja ohutusega (kohtuasi C-173/99, [BECTU](#) (2001)).

Proportsionaalsuse põhimõtte kohta otsustas Euroopa Kohus 16. juuni 2015. aasta otsuses (kohtuasi C-62/14, [Gauweiler jt](#)), et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõtte, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik. ELi institutsioonid ja organid peavad seetõttu kaaluma asjassepuutuvaid eri huvisid selliselt, et välditakse negatiivse mõju tekkimist, mis oleks taotletava eesmärgiga ilmselgelt ebaproportsionaalne (kohtuasi C-493/17 (Weiss), punkt 93). Euroopa Kohtu üheks suureks teeneks tuleb lugeda põhimõtte sõnastamist, et liidu aluslepinguid ei tohi tõlgendada jäigalt, vaid neid tuleb vaadelda saavutatud integratsioonitaset arvesse võttes ja aluslepingute eesmärkidest lähtuvalt. See põhimõtte on võimaldanud vastu võtta õigusakte valdkondades, mida ei ole aluslepingutega reguleeritud, näiteks võitlus saaste vastu. 13. septembri 2005. aasta otsuses kohtuasjas C-176/03 ([komisjon vs. nõukogu](#)) lubas Euroopa Kohus Euroopa Liidul võtta kriminaalõigusega seonduvaid meetmeid, kui need on vajalikud keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.

[Euroopa Liidu kohtute võrgustik](#) (JNEU) loodi 2017. aastal Euroopa Liidu Kohtu presidendi ning liikmesriikide konstitutsiooni- ja kõrgeimate kohtute presidentide algatusel, tähistamaks Rooma lepingute allkirjastamise 60. aastapäeva.

Selle eesmärk on edendada kohtupraktikat puudutava teabe vahetamist osalevate riigisisesest kohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahel. Osalevad riigisisesed kohtud ja Euroopa Liidu Kohus avaldavad piiratud juurdepääsuga veebisaidil teabe oma liidu õiguse kohtupraktika kohta, milles käsitletakse Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse saamiseks edastatud riigisisesest kohtute küsimusi, ning märkuste ja uuringute kohta.

Koostööplatvorm JNEU on kättesaadav kõigis ELi keeltes ning sinna koondatakse töö, mida teevad oma õiguslase tegevuse käigus Euroopa Liidu Kohtu kohtunikud ja liikmesriikide kohtunikud. Kohtunikud saavad kasutada vahendit, mis võimaldab neil avaldada kolleegidele oma kohtupraktikat ning uuringuid ja analüüse, et vahetada teadmisi ja parandada tõhusust.

JNEU koostööplatvormil on nüüdseks liikmesriikide konstitutsiooni- ja kõrgeimastes kohtutes enam kui 2000 kasutajat.

ÜLDKOHUS (1.3.9)

A. Üldkohtu pädevus (ELi toimimise lepingu artikkel 256)

Euroopa Liidu Kohus koosneb kahest kohtust – [Euroopa Kohtust](#) ja [Üldkohtust](#). Kui Euroopa Kohtul on ainupädevus institutsioonidevaheliste hagide suhtes ning liikmesriigi poolt Euroopa Parlamendi ja/või nõukogu vastu esitatud hagide suhtes, kuuluvad Üldkohtu pädevusse esimese astme kohtuna kõik muud seda liiki hagid, eriti üksikisikute esitatud hagid ja liikmesriigi poolt komisjoni vastu esitatud hagid.

ELi toimimise lepingus on sätestatud, et Üldkohtul on pädevus lahendada esimese astmena ELi toimimise lepingu artiklites 263, 265, 268, 270 ja 272 osutatud hagnid, eelkõige allpool nimetatud valdkondades, välja arvatud juhul, kui hagi on esitanud liikmesriigid, ELi institutsioonid või Euroopa Keskpank; sellisel juhul kuulub hagi Euroopa Kohtu ainupädevusse (Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 51):

- ELi institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide tühistamiseks või nende tegevusetuse suhtes esitatud hagid, mille on esitanud üksikisikud või juriidilised isikud (ELi toimimise lepingu artiklid 263 ja 265);
- liikmesriikide poolt komisjoni vastu esitatud hagid;
- ELi toimimise lepingu artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlused konkreetses valdkondades (põhikirja artikkel 50b);
- hagid ELi institutsioonide, organite, asutuste või nende töötajate põhjustatud kahju hüvitamiseks (ELi toimimise lepingu artikkel 268);
- vaidlused, mis käsitlevad liidu poolt või liidu nimel sõlmitud lepinguid, milles antakse selgesõnaliselt pädevus Üldkohtule (ELi toimimise lepingu artikkel 272);
- intellektuaalomandiga seotud hagid, mis on esitatud Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ameti (EUIPO) ja Ühenduse Sordiameti vastu;
- liidu ja tema teenistujate vahelised vaidlused, sealhulgas ühelt poolt kõikide institutsioonide, organite või asutuste ning teiselt poolt nende teenistujate vahelised vaidlused.

Põhikirjaga võib Üldkohtu pädevust laiendada ka teistele valdkondadele.

Üldiselt võib Üldkohtu esimese astme kohtuna tehtud otsuseid edasi kaevata Euroopa Kohtusse, kuid ainult õigusküsimustes.

B. Eelotsused

Üldkohus on pädev tegema eelotsuseid (ELi toimimise lepingu artikkel 267) põhikirjas sätestatud valdkondades (ELi toimimise lepingu artikli 256 lõige 3). 2024. aasta aprillis lisati põhikirja sellekohased sätted (artikkel 50b), [nüüd on Üldkohtul pädevus teha konkreetsetes valdkondades eelotsuseid](#). See, et osa eelotsusepädevusest antakse Üldkohtule, peaks võimaldama Euroopa Kohtul pühendada rohkem aega ja vahendeid kõige olulisemate eelotsusetaotluste läbivaatamiseks.

C. Edasikaebused

Üldkohtu tehtud otsuseid võib kahe kuu jooksul edasi kaevata Euroopa Kohtusse, kuid ainult õigusküsimustes.

EUROOPA LIIDU AVALIKU TEENISTUSE KOHUS

Liidu ja tema teenistujate vahelised kohtuvaidlused anti 1. septembrist 2016 üle Üldkohtule ([1.3.9](#)), mis tähendas ühtlasi 2004. aastal asutatud Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohtu tegevuse lõpetamist. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta [määrusega \(EL, Euratom\) 2016/1192](#) (Euroopa Liidu ja tema teenistujate vaheliste vaidluste esimeses kohtuastmes lahendamise pädevuse Üldkohtule üleandmise kohta) tunnistati seega kehtetuks nõukogu otsus 2004/752/EÜ, Euratom, millega asutati Euroopa Liidu Avaliku Teenistuse Kohus. Avaliku Teenistuse Kohtu menetluses olnud kohtuasjad anti üle Üldkohtule, kes jätkas nende menetlemist staadiumist, millesse need olid selleks kuupäevaks jõudnud, kusjuures endise Avaliku Teenistuse Kohtu poolt nendes asjades võetud menetluslikke meetmeid kohaldatakse edasi.

Pädevuse üleandmise, st 1. septembri 2016. aasta seisuga menetluses olnud või pärast seda kuupäeva Avaliku Teenistuse Kohtu otsuste kohta esitatud edasikaebuste lahendamiseks kehtestati üleminekukord. Selliste edasikaebuste lahendamise pädevus jääb Üldkohtule. Samuti peavad jääma kõnealuste kohtuasjade suhtes kohaldatavaks Euroopa Liidu Kohtu põhikirja I lisa artiklid 9–12.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

ELi toimimise lepingu artikli 257 kohaselt võivad parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse korras moodustada Üldkohtu juurde erikohtuid, mille ülesanne on lahendada esimese astmena erivaldkondades algatatud teatavat liiki kohtuasju. Selleks peavad Euroopa Parlament ja nõukogu vastu võtma määrused kas komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Kohtuga konsulteerimist või Euroopa Kohtu taotlusel pärast komisjoniga konsulteerimist.

ELi toimimise lepingu artikli 281 alusel sätestatakse [Euroopa Liidu Kohtu põhikiri](#) eraldi [protokolliga nr 3](#) ning Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seda põhikirja [seadusandliku tavamenetlusega](#) muuta. Parlament ja nõukogu [vaatasid hiljuti läbi Euroopa Kohtu taotluse protokoll nr 3 muutmiseks](#).

Parlament on üks ELi toimimise lepingu artiklis 263 nimetatud institutsioonidest, kes võib (kohtuasja ühe poolena) Euroopa Liidu Kohtusse hagi esitada.

Kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 11 võib parlament taotleda Euroopa Kohtu arvamust selle kohta, kas kavandatav rahvusvaheline leping on aluslepingutega kooskõlas. Kui kohtu arvamus on negatiivne, saab kavandatav leping jõustuda üksnes juhul, kui seda muudetakse või kui aluslepingud läbi vaadatakse.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.11. EUROOPA KESKPANK (EKP)

Euroopa Keskpank on majandus- ja rahaliidu keskne institutsioon. Alates 1. jaanuarist 1999 on ta vastutanud euroala rahapoliitika eest. EKP ja kõigi ELi liikmesriikide keskpangad moodustavad Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS). EKPSi põhieesmärk on säilitada hindade stabiilsus. Alates 2014. aastast on EKP täitnud ühtses järelevalvemehhanismis ülesandeid, mis on seotud krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu lepingu (ELi lepingu) artiklid 3 ja 13;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 3 lõike 1 punkt c, artiklid 119, 123, 127–134, 138–144, 219 ja 282–284;
- protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) ja Euroopa Keskpanka (EKP) põhikirja kohta; protokoll (nr 16) teatavate Taanit käsitlevate sätete kohta, mis on lisatud ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule;
- nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpankale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ühtse järelevalvemehhanismi määrus);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. juuli 2014. aasta määrus (EL) 806/2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahenduskorraldusfondi raames (ühtse kriisilahenduskorra määrus).

ORGANISATSIOON JA TEGEVUS

Aluslepingute kohaselt kuulub EKP peamiste ülesannete hulka euroala rahapoliitika teostamine. Peale selle on EKP-le antud ühtse järelevalvemehhanismi määrusega alates 2014. aasta novembrist teatavad krediidasutuste järelevalvega seotud funktsioonid.

A. Rahapoliitiline funktsioon

Euroopa Keskpank (EKP) ja kõigi liikmesriikide keskpangad, sealhulgas nende liikmesriikide keskpangad, mis ei ole eurot kasutusele võtnud, moodustavad Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS). EKP ja ainult nende liikmesriikide keskpangad, mis on euro kasutusele võtnud, moodustavad eurosüsteemi. ELi toimimise lepingus on eurosüsteemi asemel viidatud EKPSile, sest leping koostati eeldusel, et lõpuks võtavad euro kasutusele kõik liikmesriigid. Nende liikmesriikide suhtes, kes ei ole veel eurot kasutusele võtnud (sest nende suhtes kehtib erand või loobumisklausel), teatavaid EKPSi puudutavaid aluslepingu sätteid ei kohaldata, mis tähendab seda, et aluslepingu üldiste viidetega EKPSile osutatakse tegelikult peamiselt eurosüsteemile. EKP sõltumatus on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 130: „Kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ja EKPS ja

EKP põhikirjaga, ei taotle ega saa Euroopa Keskpang ega ükski riigi keskpang ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt.”

1. Otsuseid tegevad organid

EKP otsuseid tegevad organid on nõukogu, juhatus ja üldnõukogu. EKPSi juhivad EKP otsuseid tegevad organid.

a. Nõukogu

EKP nõukogu koosneb EKP juhatuse liikmetest ja euroala liikmesriikide keskpankade presidentidest. Nõukogu määratleb rahapoliitika ja annab selle rakendamiseks vajalikud suunised. Nõukogu võtab vastu EKP kodukorra, täidab nõuandvaid funktsioone ja otsustab EKPSi esindatuse rahvusvahelises koostöös. Peale selle võib nõukogu otsusega delegeerida teatud volitused juhatusele. Nõukogu tuleb üldjuhul kokku kaks korda kuus. Hääletamiseks kasutatakse süsteemi, kus hääleõigus roteerub iga kuu. Esimese viie riigi (vastavalt nende majanduse ja finantssektori suurusele) keskpankade presidentidel on kokku neli häält. Ülejäänud 15 riiki jagavad omavahel 11 häält. Alaline hääleõigus on lisaks liikmesriikide keskpankade presidentidele ka EKP juhatuse liikmetel.

b. Juhatus

Juhatusse kuuluvad president, asepresident ja veel neli liiget. Juhatuse liikmed nimetab ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega, tehes seda nõukogu soovitusel, kes on konsulteerinud Euroopa Parlamendi ja EKP nõukoguga. Ametiaeg on kaheksa aastat. Pikendada seda ei saa. Juhatus vastutab EKP jooksva ja igapäevase töö eest. Ta viib ellu rahapoliitikat kooskõlas EKP nõukogu suuniste ja otsustega. Samuti annab ta liikmesriikide keskpankadele juhiseid ja valmistab ette EKP nõukogu istungid.

c. Üldnõukogu

Üldnõukogu on kolmas EKP otsuseid tegev organ, kuid see eksisteerib ainult seni, kuni on liikmesriike, kes ei ole veel eurot kasutusele võtnud. Üldnõukogusse kuuluvad EKP president ja asepresident ning kõigi liikmesriikide keskpankade presidendid. Teised juhatuse liikmed võivad üldnõukogu istungitest osa võtta, kuid neil ei ole hääleõigust.

2. Eesmärgid ja ülesanded

ELi toimimise lepingu artikli 127 lõike 1 kohaselt on EKPSi esmane eesmärk säilitada hindade stabiilsus. Ilma et see piiraks eesmärki säilitada hindade stabiilsus, toetab EKPS ka liidu üldist majanduspoliitikat, et aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele, nagu need on esitatud ELi lepingu artiklis 3. EKPS toimib kooskõlas vabal konkurentsil põhineva avatud turumajanduse põhimõttega ja vastavalt ELi toimimise lepingu artiklis 119 sätestatud põhimõtetele. EKPSi põhiülesanded on liidu rahapoliitika määratlemine ja rakendamine, välisvaluutatehingute sooritamine vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 219 sätetele, liikmesriikide ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja haldamine ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine.

3. Volitused ja vahendid

EKP-l on ainuõigus anda luba euro pangatähtede emissiooniks. Liikmesriigid võivad emitteerida euro münte tingimusel, et EKP on emissiooni mahu heaks kiitnud (ELi toimimise lepingu artikkel 128). EKP annab määrusi ja võtab vastu otsuseid, mis on vajalikud EKPSile aluslepingu ja EKP põhikirjaga antud ülesannete täitmiseks. Peale selle esitab ta soovitusi ja avaldab arvamusi (ELi toimimise lepingu artikkel 132). EKPga tuleb konsulteerida iga tema pädevusse kuuluva ELi õigusakti eelnõu puhul, samuti peavad riikide ametiasutused EKPga konsulteerima iga selle pädevusse kuuluva õigusakti eelnõu puhul (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 4). Küsimuste kohta, mille puhul on temaga konsulteeritud, võib EKP esitada arvamuse. EKPga konsulteeritakse ka otsuste puhul, millega kehtestatakse ühised seisukohad ja meetmed seoses euroala ühise esindatusega rahvusvahelistes finantsasutustes (ELi toimimise lepingu artikkel 138). EKP kogub riikide keskpankade kaasabil vajalikku statistilist teavet kas riikide pädevatelt asutustelt või otse majandussubjektidelt (EKP põhikirja artikkel 5). EKP põhikirjas on loetletud mitmesugused vahendid, mida EKP võib oma rahapoliitiliste ülesannete täitmiseks kasutada. EKP ja riikide keskpangad võivad avada krediidasutustele, avalik-õiguslikele üksustele ja muudele turul osalejatele kontosid ning võtta tagatisena vastu vara. EKP võib teha vabaturu- ja krediiditehinguid ning nõuda miinimumreserve. EKP nõukogu võib ka antud häälte kahe kolmandiku enamusega otsustades võtta kasutusele muid rahakontrolli meetodeid. ELi toimimise lepingu artikliga 123 on aga kehtestatud rahastamiskeeld ja seatud rahapoliitika vahendite kasutamisele piirid. EKP võib luua taristu ja kehtestada järelevalvemeetmeid, millega tagada tõhusad ja usaldusväärsed arveldus- ja maksesüsteemid. EKP võib ka luua suhteid teiste riikide keskpankade ja finantseerimisasutustega ning rahvusvaheliste organisatsioonidega.

4. Liikmesriigid, mille suhtes kohaldatakse erandit või loobumisklauslit

ELi toimimise lepingu artiklites 139–144 on kehtestatud erisätted liikmesriikidele, kellel on aluslepingu järgne kohustus võtta kasutusele euro, kuid kes ei ole selleks ette nähtud tingimusi veel täitnud (liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse erandit). Nende liikmesriikide suhtes ei kohaldata teatavaid aluslepingu sätteid, nt EKPSi eesmärgid ja ülesanded (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõiked 1–3 ja 5) ning euro müntide emissioon (ELi toimimise lepingu artikkel 128). Taani suhtes tehti loobumiserand ja seetõttu ei ole ta kohustatud euroalaga ühinema, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingule lisatud protokollis nr 16.

B. Järelevalvefunktsioon

Alates 2014. aasta novembrist vastutab EKP kõigi ühtses järelevalvemehhanismis osalevate liikmesriikide krediidasutuste järelevalve eest. Selleks teeb EKP suurimate pankade üle järelevalvet otse ja muude krediidasutuste üle kaudselt. Järelevalves teeb ta tihedat koostööd Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi teiste üksustega. Ühtne järelevalvemehhanism koosneb EKPst ja euroala liikmesriikide pädevatest asutustest. Ühtses järelevalvemehhanismis võivad osaleda ka euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide pädevad asutused. EKP teeb otsest järelevalvet suurimate pankade üle, kuid ülejäänud pankade järelevalvet teevad endiselt riiklikud järelevalveasutused.

1. Järelevalvenõukogu

EKP järelevalvenõukogusse kuuluvad esimees, aseesimees, neli EKP esindajat (nende ülesanded ei pruugi olla otseselt seotud EKP rahapoliitilise funktsiooniga) ja üks esindaja iga ühtses järelevalvemehhanismis osaleva liikmesriigi riiklikust pädevast asutusest. Euroopa Parlament peab EKP esimehe ja aseesimehe ametisse nimetamise heaks kiitma. Järelevalvenõukogu otsused võetakse vastu lihthälteenamusega. Järelevalvenõukogu on EKP siseüksus, mille töö on EKP-le antud järelevalveülesandeid kavandada, ette valmistada ja täita. Järelevalvenõukogu koostab ja esitab EKP nõukogule järelevalvet käsitlevate otsuste lõplikud eelnõud. Kui EKP nõukogu ei lükka eelnõusid kindlaksmääratud tähtaja jooksul tagasi, võetakse need vastu. Kui euroalasse mittekuuluv osalev liikmesriik ei ole järelevalvenõukogu otsuse eelnõuga nõus, kohaldatakse erimenetlust ja asjaomane liikmesriik võib isegi taotleda tiheda koostöö lõpetamist.

2. Eesmärgid ja ülesanded

Pangandusjärelevalveasutusena kuulub EKP ülesannete hulka krediidasutustele tegevuslubade andmine ja lubade tühistamine, usaldatavusnõuete täitmise tagamine, järelevalve tegemine ning osalemine finantskonglomeraatide lisajärelevalves. EKP ülesanne on ühtlasi võtta meetmeid süsteemse ja makrotasandi riski leevendamiseks.

3. Volitused ja vahendid

Järelevalveülesannete täitmiseks on EKP-le antud uurimisvolitused (teabenõuded, üldised uurimised, kohapealsed kontrollid) ja järelevalvet puudutavad erivolitused (nt krediidasutustele tegevuslubade andmine). EKP-l on ka õigus määrata halduskaristusi. Samuti võib EKP nõuda, et krediidasutused suurendaksid kapitalipuhvreid.

C. Muud ülesanded

EKP-l on ka muudest õiguslikest alustest tulenevaid ülesandeid. Euroopa stabiilsusmehhanismi käsitleva lepinguga (jõustus septembris 2012) anti EKP-le teatavad finantsabi andmisega seotud ülesanded, mis puudutavad peamiselt hindamist ja analüüsi. ELi finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest vastutava Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamismääruste kohaselt osutab EKP Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule sekretariaaditeenused ning EKP president on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu eesistuja. EKP-l on nõuandev roll krediidasutuste kriisilahenduse kavade hindamisel pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ning ühtse kriisilahendusmehhanismi määramise raames. Ühtse kriisilahendusmehhanismi raames hindab EKP seda, kas krediidasutus on maksejõuetuse ohus või tõenäoliselt satub maksejõuetuse ohtu, ning teavitab sellest komisjoni ja Ühtset Kriisilahendusnõukogu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

EKP president annab Euroopa Parlamendile rahapoliitiliste küsimuste kohta aru kord kvartalis toimuva rahandusteemalise dialoogi raames. EKP koostab rahapoliitika kohta ka iga-aastase aruande, millest antakse Euroopa Parlamendis ülevaade. Euroopa Parlament võtab iga-aastase aruande kohta vastu resolutsiooni. Parlamendiliikmed võivad esitada EKP-le kirjalikult vastatavaid küsimusi. 2023. aasta juunis

allkirjastasid EKP ja Euroopa Parlament kahe institutsiooni vahelise [kirjavahetuse](#) vormis kokkuleppe, millega vormistati need tavad ja muud mitteametlikud kokkulepped nende suhtluseks keskpanganduse valdkonnas. Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse ka [EKP juhatuse liikmete ametisse nimetamise menetluses](#).

EKP uued järelevalveülesanded on kooskõlas ühtse järelevalvemehhanismi määruses sätestatud aruandekohustust käsitlevate lisanõuetega. Praktiline kord on sätestatud Euroopa Parlamendi ja EKP vahel sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes. Aruandekohustust käsitlev kord hõlmab muu hulgas seda, et EKP järelevalvenõukogu esimees osaleb majandus- ja rahanduskomisjonis toimuvatel kuulamistel, vastab Euroopa Parlamendi küsimustele ning peab taotluse korral pädeva parlamendikomisjoni esimehe ja aseesimehega konfidentsiaalseid suulisi arutelusid. Peale selle koostab EKP järelevalvet käsitleva iga-aastase aruande, mille kannab Euroopa Parlamendile ette järelevalvenõukogu esimees.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2024

1.3.12. KONTROLLIKODA

Euroopa Kontrollikoda (edaspidi „kontrollikoda“) vastutab Euroopa Liidu rahaliste vahendite auditeerimise eest. ELi välisaudiitorina aitab kontrollikoda parandada ELi finantsjuhtimist ja tegutseb liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsjana.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 285–287.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (vt eelkõige XIV jaotist välisauditi ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta).

STRUKTUUR

A. Liikmed

1. Liikmete arv

Üks liige iga liikmesriigi kohta (varasem tunnustatud menetlus muudeti ametlikuks Nice'i lepinguga), seega põhimõtteliselt 27 liiget.

2. Nõuded

Liikmed peavad:

- kodumaal kuuluma või olema kuulunud organisatsioonivälisesse auditeerimisasutustesse või olema selle ametikoha jaoks eriti pädevad;
- tõendama, et nende sõltumatus on väljaspool kahtlust.

3. Ametisse nimetamine

Liikmed nimetab ametisse:

- nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega
- iga liikmesriigi ettepaneku alusel temale eraldatud koha täitmiseks
- ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

B. Ametiaeg

1. Kestus

Kuus aastat; pikendatav.

2. Staatus

Kontrollikoja liikmetel on samad privileegid ja immunitet mis Euroopa Kohtu kohtunikel.

3. Kohustused

Kontrollikoja liikmed peavad tööülesannete täitmisel olema täiesti sõltumatud. See tähendab, et:

- nad ei tohi taotleda ega võtta vastu juhiseid üheltki isikult väljastpoolt;
- nad hoiduvad kõigest, mis on nende kohustustega kokkusobimatu;
- nad ei või töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal;
- kui nad nimetatud tingimusi rikuvad, võib Euroopa Kohus nad ametist vabastada.

C. Kontrollikoja struktuur

Kontrollikoja kolleegium valib liikmete seast kolmeks aastaks presidendi, kelle võib tagasi valida.

Kontrollikojas on viis auditikoda, millest igaüks tegeleb spetsiaalsete kulu- ja tuluvaldkondadega.

- I auditikoda: loodusvarade säästev kasutamine
- II auditikoda: investeeringud ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise
- III auditikoda: välistegevus, turvalisus ja õigus
- IV auditikoda: turgude reguleerimine ja konkurentsivõimeline majandus
- V auditikoda: Euroopa Liidu rahastamine ja haldamine

Igal auditikojal on kaks pädevusvaldkonda: esiteks, võtta vastu eriaruandeid, iga-aastaseid eriaruandeid ja arvamusi; teiseks, koostada esialgseid tähelepanekuid, mis on aluseks aastaaruannetele ELi üldeelarve kohta ja Euroopa Arengufondi kohta, ja arvamuste projekte kolleegiumi poolt vastu võtmiseks.

Kontrollikojal on ligikaudu 980 töötajat ja see asub Luksemburgis.

VOLITUSED

A. Kontrollikoja auditid

1. Pädevusvaldkond

Kontrollikoja pädevuses on Euroopa Liidu ning kõigi ELi asutuste tulu- ja kuluaruannete kontrollimine. Kontrollikoja auditite eesmärk on saada piisav kindlus järgmistes valdkondades:

- Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande usaldatavus (finantsaudit);
- selle aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus (vastavusaudit) ning
- finantsjuhtimise usaldusväarsus (tulemusaudit).

2. Auditimeetodid

Kontrollikoja audititegevus on pidev. Auditeerida võib enne vaatlusaluse eelarveaasta raamatupidamiskontode sulgemist. Auditeerimine põhineb dokumentidel ja võib toimuda ka:

- ELi institutsioonides ja asutustes;
- ELi nimel tulusid või kulusid haldavas asutuses;
- ELi eelarvest makseid saava füüsilise või juriidilise isiku ruumides.

Liikmesriikides toimub audit koostöös riigi kõrgeimate kontrolliasutustega. Auditeeritavad peavad andma kontrollikoja üle kõik dokumendid ja kogu teabe, mida kontrollikoda peab oma ülesannete täitmisel vajalikuks.

Kontrollikojal ei ole uurimisvolitusi. Seetõttu teatab ta võimalikest pettuse- ja korrupsioonijuhtumitest Euroopa Pettustevastasele Ametile ja/või Euroopa Prokuratuurile, kes seejärel menetleb juhtumeid vastavalt oma pädevusele.

3. Auditaruanded

Auditite tulemusel avaldab kontrollikoda:

- aastaaruande ELi eelarve täitmise ja Euroopa Arengufondi kohta (sealhulgas kinnitava avalduse), milles keskendutakse nõuete täitmisele ja korrektsusele (hiljemalt 15. novembril või varem); alates 2022. aastast käsitletakse tulemuslikkuse aspekte uuesti aastaaruannetes ja eriaruannetes (erinevalt aastatest 2019–2021, mil esitati aastaaruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta);
- iga-aastaseid eriaruandeid ELi ametite, detsentraliseeritud asutuste ja ühissettevõtete kohta;
- eriaruandeid huvi pakkuvate teemade, eelkõige usaldusväärse finantsjuhtimise ja teatavate kulu- või poliitikavaldkondade kohta;
- ülevaateid, mis hõlmavad laiast vaatepunktist poliitika- ja juhtimisteemasid, esitavad veel auditeerimata valdkondade või küsimuste analüüsi või loovad faktilise aluse teatavatele teemadele.

B. Nõuandev roll

ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 kohaselt võivad muud institutsioonid alati küsida kontrollikoja arvamust, kui nad seda vajalikuks peavad. Kontrollikoja arvamus on kohustuslik, kui nõukogu:

- võtab vastu finantsmääruseid, milles sätestatakse eelarve koostamise ja täitmise ning raamatupidamisaruannete esitamise ja auditeerimise kord;
- määrab kindlaks meetodid ja menetluse, mille abil tehakse komisjonile kättesaadavaks ELi omavahendid;
- kehtestab eeskirjad finantskontrolöride, eelarvevahendite käsutajate ja paarvepidajate vastutuse kohta või
- võtab meetmeid pettuste vastu võitlemiseks.

KONTROLLIKOJA AASTAARUANDED 2022

A. [Euroopa Kontrollikoja aastaaruanded 2022](#)

Kulude üldine veamäär tõusis 3,0 %-lt 2021. aastal 4,2 %-le 2022. aastal. Auditeeritud kuludest moodustasid 66 % suure riskiga kulud, mis tähendab peamiselt hüvitistel põhinevaid makseid, mille suhtes kohaldatakse keerulisi eeskirju ja rahastamiskõlblikkuse kriteeriume. Seda liiki makseid tehakse sageli ühtekuuluvuspoliitika ja maaelu arengu programmide raames, mida hallatakse komisjoni ja liikmesriikide vahelise jagatud eelarve täitmise vormis.

Selle makseliigi veamäär on hinnanguliselt 6 % (võrreldes 4,7 %-ga 2021. aastal ja 4,0 %-ga 2020. aastal), mis ületab olulisuse piirmäära ja liigitati läbiva iseloomuga veaks. Seetõttu esitas kontrollikoda neljandat aastat järjest raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta vastupidise arvamuse (mitte märkusega arvamuse nagu 2016.–2018. aasta kohta) ning tõstis esile lahendamist vajavad püsivad probleemid.

Lisaks ELi tavaelarve raames tehtud kulutuste auditile esitas kontrollikoda eraldi arvamuse taaste- ja vastupidavusrahastu raames tehtud kulutuste kohta. Ta teeb seda fondi tegutsemisaja jooksul ka edaspidi. Taaste- ja vastupidavusrahastust eraldatavad rahalised vahendid makstakse välja pärast teatavate vahe- ja lõppeesmärkide saavutamist. Kontrollikoda auditeeris kõiki 2022. aastal tehtud 13 toetusmakset summas 46,9 miljardit eurot, sealhulgas 6,8 miljardi euro suuruse eelmakse tasaarvestamist, ning kontrollis, kas nende toetustega seotud 281 vahe-eesmärki ja sihti on täidetud, võttes seejuures arvesse komisjoni esialgseid hinnanguid. Kontrollikoda leidis, et 281 vahe-eesmärgist ja sihist 15 ei olnud kas rahuldavalt täidetud või ei vastanud rahastamiskõlblikkuse tingimustele, kuna nende puhul esines korrektsusega seotud probleeme. Kuigi nende minimaalne finantsmõju on hinnanguliselt olulisuse läve lähedal, ei ole veamäär esitatud, sest komisjoni maksete peatamise meetodika põhineb kohtuotsustel ja on seetõttu tõlgendatav erinevatel viisidel. Kontrollikoda soovib komisjonil parandada esialgseid hindamisi ja järelauditeid, et a) tagada, et maksed tehakse rahastamiskõlblikkuse perioodidel ja et toetusi ei kasutataks korduvate riiklike eelarvekulude asendamiseks; ning b) tagada, et juba saavutatud sihtide ja vahe-eesmärkide puhul ei toimuks tagasiminekut. Lisaks peaks komisjon kontrollima, kas läbivaadatud riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades on selgelt määratletud kõik vahe-eesmärgid ja sihid ning kas need hõlmavad meetme kõiki põhielemente.

B. [ELi eelarve tulemuslikkus](#) – aastaaruande 3. peatükk

2019., 2020. ja 2021. aastal jagas kontrollikoda katseprojekti raames oma aastaaruande kaheks osaks: esiteks aastaaruanne, milles keskendutakse ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsusele ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkusele ja korrektsusele, ning teiseks aruanne ELi eelarve kuluprogrammide tulemuslikkuse kohta.

2022. aastal lõpetas kontrollikoda iga-aastase tulemusaruande koostamise ja lisas tulemuslikkuse aspektid taas aastaaruande 3. peatükki. Selles peatükis antakse ülevaade kontrollikoja 2022. aasta 28 eriaruande tulemustest viies strateegilises valdkonnas: i) COVID-19-le reageerimine, ii) konkurentsivõime, iii) vastupanuvõime ja Euroopa väärtused, iv) kliimamuutused, keskkond ja loodusvarad; ning v) eelarvepoliitika ja riigi rahandus. Pärast iga valdkonna põhiliste järelduste kokkuvõtet esitatakse aastaaruandes näited komisjoni tegevusest eriaruannete järeelmeetmete võtmisel ning tehakse kokkuvõtte Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastustest.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kontrollikoda loodi 1977. aastal Euroopa Parlamendi algatusel. Sellest sai ELi institutsioon 1993. aastal. Sellest ajast saadik on kontrollikoda abistanud Euroopa Parlamenti ja nõukogu eelarve täitmise kontrollimisega seotud ülesannete täitmisel.

Aastaruanded ja eriaruanded on aluseks parlamendi poolt igal aastal läbiviidavale eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusele.

Kontrollikoja liikmetel palutakse tutvustada oma aruandeid komisjonide koosolekul ja vastata parlamendiliikmete tõstatatud küsimustele. See toimub peamiselt parlamendi eelarvekontrollikomisjonis (CONT-komisjon), aga ka CONT-komisjoni ühistel koosolekutel ühe või mitme erikomisjoniga või mõnikord, kui CONT-komisjoni huvi on piiratud, üksnes erikomisjonis. Igal aastal korraldavad kontrollikoda ja eelarvekontrollikomisjon koosolekud, kus eelarvekontrollikomisjoni liikmed arutavad kontrollikoja liikmetega oma poliitilisi prioriteete, kontrollikoja iga-aastast tööprogrammi, koostöö üksikasjalikku korraldust jne. Kord aastas osaleb kontrollikoja president Euroopa Parlamendi komisjonide esimeeste konverentsi koosolekul, et tutvustada kontrollikoja iga-aastast tööprogrammi ja kutsuda kõiki komisjone üles esitama oma ettepanekud järgmiseks programmitööks. Parlament teeb nende küsimuste kohta ettepanekuid ka oma iga-aastastes resolutsioonides kontrollikoja eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta.

Samuti tuleb märkida, et Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon korraldab kontrollikoja liikmekandidaatide kuulamisi. Lisaks toetuvad parlamendiliikmed finantsalaste õigusaktide koostamisel kontrollikoja eksperditeadmistele.

Lisateave selle teema kohta on kättesaadav [eelarvekontrollikomisjoni](#) veebilehel.

Vera Milicevic
03/2024

1.3.13. EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) on Euroopa Liidu nõuandev organ, mis asub Brüsselis ja koosneb 329 liikmest. Komitee edastab oma arvamuse, kui komisjon, nõukogu või parlament on komiteega aluslepingutes ettenähtud valdkondades kohustuslikus korras konsulteerinud, või pärast vabatahtlikku konsulteerimist. Komitee võib esitada arvamusi ka omal algatusel. Selle liikmeid ei seo mingid juhised. Euroopa Liidu üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikli 13 lõige 4;
- Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 300–304;
- [nõukogu otsus \(EL\) 2019/853, millega määratakse kindlaks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koosseis](#) ning hilisemad nõukogu otsused, millega nimetatakse ametisse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikmed, kelle on esitanud eri liikmesriigid;
- [nõukogu otsus \(EL\) 2020/1392](#), millega nimetatakse ametisse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikmed ajavahemikuks 21. septembrist 2020 kuni 20. septembrini 2025.

KOOSSEIS

A. Kohtade arv ja jagunemine liikmesriikide vahel (ELi toimimise lepingu artikkel 301 ja nõukogu otsus (EL) 2019/853, millega määratakse kindlaks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koosseis).

Praegu on [komiteel](#) 329 liiget, kes jagunevad liikmesriikide vahel järgmiselt:

- 24 liiget on Itaalia, Prantsusmaal ja Saksamaal;
- 21 liiget Hispaania ja Poolal;
- 15 liiget Rumeenial;
- 12 liiget Austria, Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Madalmaadel, Portugalil, Rootsil, Tšehhil ja Ungaril;
- 9 liiget Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Slovakkia, Soome ja Taanil;
- 7 liiget Eestil, Lätil ja Sloveenial;
- 6 liiget Küprosel ja Luksemburgil;
- 5 liiget Maltal.

Komitee liikmete koguarvu vähendati 1. veebruaril 2020 (pärast Ühendkuningriigi EList väljaastumist) 350 liikmelt 329-le.

B. Ametisse nimetamise meetod (ELi toimimise lepingu artikkel 302).

Nõukogu nimetab liikmesriikide ettepanekule toetudes komitee liikmed ametisse kvalifitseeritud häälteenamusega (vt [näidet](#)). Liikmete ametisse nimetamisel konsulteerib nõukogu komisjoniga (ELi toimimise lepingu artikli 302 lõige 2). Liikmesriigid peavad tagama, et majandus- ja ühiskonnaelu erinevad valdkonnad oleksid piisavalt esindatud. Konkreetselt antakse kolmandik kohtadest tööandjate organisatsioonide esindajatele, kolmandik töötajate organisatsioonide esindajatele ja kolmandik muude valdkondade esindajatele (põllumajandustootjad, jaemüüjad, vabakutselised, tarbijad jne).

Lissaboni lepingu järgi (ELi toimimise lepingu artikkel 301) on komitee liikmete arv maksimaalselt 350. Lühikest aega, 2013. aasta juulist kuni 2015. aasta septembrini, oli komitee liikmete arv suurem, kuna 1. juulil 2013 ühines ELiga Horvaatia. Uus liikmesriik sai komitees üheksa kohta ja sellega kasvas liikmete arv 344-lt 353-le. [Nõukogu otsusega \(EL\) 2015/1157](#) kohandati Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koosseisu pärast Horvaatia ühinemist ning vähendati Eesti, Küprose ja Luksemburgi liikmete arvu ühe võrra, et leida lahendus erinevusele ELi toimimise lepingu artikli 301 esimeses lõigus sätestatud komitee liikmete maksimaalse arvu ja Horvaatia ühinemise järgse liikmete arvu vahel. Seetõttu vähendati Luksemburgi ja Küprose liikmete arvu kuult viiele ning Eesti liikmete arvu seitsmelt kuuele. [Nõukogu otsusega \(EL\) 2019/853](#) määrati lõplikult kindlaks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koosseis vastavalt kohtade jaotusele Euroopa Regioonide Komitees, millel on samuti 329 liiget, ning võttes arvesse Ühendkuningriigi väljaastumist EList, mille tulemusel vabanes 24 kohta. Selle tulemusel suurendati Luksemburgi ja Küprose liikmete arvu taas viielt kuuele ning Eesti liikmete arvu kuult seitsmele.

C. Volituste olemus (ELi toimimise lepingu artikkel 301)

Komitee liikmed määravad riikide valitsused ja nad nimetab ametisse nõukogu viieks aastaks. Liikmeid võib uueks ametiajaks tagasi nimetada (ELi toimimise lepingu artikkel 302). Liikmed valitakse Euroopa majandus- ja sotsiaalvaldkonna huvirühmade hulgast. Koosseisu uuendati viimati 2020. aasta oktoobris ametiajaks 2020–2025 (nõukogu 2. oktoobri 2020. aasta [otsus \(EL\) 2020/1392](#), millega nimetatakse ametisse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikmed ajavahemikuks 21. septembrist 2020 kuni 20. septembrini 2025).

Liikmed kuuluvad ühte kolmest rühmast:

- [tööandjad](#) (I rühm),
- [töötajad](#) (II rühm),
- [kodanikuühiskonna organisatsioonid](#) (III rühm).

Liidu üldistes huvides peavad liikmed oma kohustuste täitmisel olema täiesti sõltumatud (ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 4). Iga kord, kui komitee liikme või asendusliikme ametiaeg lõpeb ja tema koht seetõttu vabaks jääb, on uue liikme nimetamiseks vaja eraldi nõukogu otsust.

STRUKTUUR JA TÖÖKORRALDUS

Komitee ei kuulu Euroopa Liidu lepingu artikli 13 lõikes 1 loetletud institutsioonide hulka. Küll aga on artikli 13 lõikes 4 sätestatud, et Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee abistab Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni, andes neile nõu.

- Komitee valib oma liikmete hulgast kaheks ja pooleks aastaks presidendi ja juhatuse.
- Komitee võtab vastu oma kodukorra.
- Komitee võib kokku tulla ka omal algatusel, kuid üldjuhul tulla kokku nõukogu või komisjoni taotlusel.
- Arvamuste koostamiseks on komitees moodustatud liidu eri tegevusvaldkondade jaoks kuus sektsiooni (samuti võib ta moodustada konkreetse teemaga tegelemiseks allkomiteesid):
 - põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon ([NAT](#));
 - majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon ([ECO](#));
 - tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon ([SOC](#));
 - välissuhete sektsioon ([REX](#));
 - ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon ([INT](#));
 - transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon ([TEN](#)).

Komiteed abistab peasekretariaat, mida juhib peasekretär, kes annab aru presidendile. Peasekretariaat pakub komitee liikmetele poliitilist, kommunikatsioonialast, korralduslikku, keelelist ja materiaalselt tuge. Peasekretariaadis töötab umbes 700 inimest. Tõhususe suurendamiseks jagab komitee alalisi sekretariaaditeenuseid Brüsselis Euroopa Regioonide Komitee sekretariaadiga (seoses komitee asukohaga Brüsselis vt Lissaboni lepingu juurde kuuluvat protokoll nr 6 institutsioonide asukoha kohta). Lisaks sellele on Euroopa Parlamendi juhatus sõlminud komiteega 2014. aasta eelarvemenetluse raames kokkuleppe suurendada ühiselt tõhusust kirjaliku tõlke valdkonnas. Nimetatud kokkulepe oli kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 314 lõikega 1, mille kohaselt „[i]ga institutsioon [...] koostab [...] oma järgmise eelarveaasta kulude kalkulatsiooni. Komisjon koondab need kalkulatsioonid eelarveprojekti.“ Komiteel on iga-aastane halduseelarve, mis on lisatud ELi eelarvesse (VI jagu, teised institutsioonid), ja selle maht on 152,5 miljonit eurot (2022) ([5,1 % suurem kui 2021. aasta eelarve](#)).

Selleks et ELi eelarvest eraldatud osa tõhusamalt hallata, on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teinud Euroopa Regioonide Komiteega haldusküsimustes tihedat koostööd ning sõlminud seetõttu mitu halduskoostöö alast kokkulepet. Nende kokkulepete alusel tehakse halduskoostööd, mis võimaldab kasutada inim- ja rahalisi ressursse nii logistika (hooned, turvalisus, trükikoda jne), infotehnoloogia kui ka tõlkimise valdkonnas.

1. novembril 2021 sõlmisid Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regioonide Komitee uue viieaastase koostöölepingu, millega loodi ühistalitused. Uus kokkulepe laiendab veelgi enam ühistegevuse ulatust, määrates ühistalitustele ka vastuvõtuteenused ja paberposti levitamise. Peaaegu pooled komitee töötajatest (2023. aastal 671 töötajat) töötab ühistalituses.

VOLITUSED

Komitee moodustati 1957. aasta Rooma lepingutega, eesmärgiga kaasata majandus- ja sotsiaalvaldkonna huvirühmad ühisturu väljakujundamisse ning luua institutsiooniline mehhanism komisjonile ja nõukogule Euroopa küsimustest taustteabe andmiseks. Ühtse Euroopa aktiga (1986) ja Maastrichti lepinguga (1992) laiendati küsimuste ringi, mis tuleb komiteele edastada. Amsterdami lepinguga laiendati komiteele esitatavaid teemavaldkondi veelgi ja võimaldati Euroopa Parlamendil komiteega konsulteerida. Keskmiselt esitab komitee aastas 170 nõuandvat dokumenti ja arvamust (millest umbes 15% esitatakse omal algatusel). Arvamused avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas. Ühtlasi on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel nõuandev pädevus (ELi toimimise lepingu artikkel 300). Komitee eesmärk on teavitada ELi otsuste tegemise eest vastutavaid institutsioone majandus- ja sotsiaalvaldkonna esindajate arvamustest.

A. ELi institutsioonide taotlusel esitatavad arvamused

1. Kohustuslik konsulteerimine

ELi toimimise lepingus sätestatakse, et teatud valdkondades tohib otsuse vastu võtta üksnes pärast seda, kui nõukogu või komisjon on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega konsulteerinud. Need valdkonnad on järgmised:

- põllumajanduspoliitika (artikkel 43);
- isikute ja teenuste vaba liikumine (artiklid 46, 50 ja 59);
- transpordipoliitika (artiklid 91, 95 ja 100);
- kaudsete maksude ühtlustamine (artikkel 113);
- siseturgu käsitlevate õigusnormide ühtlustamine (artiklid 114 ja 115);
- tööhõivepoliitika (artiklid 148, 149 ja 153);
- sotsiaalpoliitika, haridus, kutseõpe ja noorsugu (artiklid 156, 165 ja 166);
- rahvatervis (artikkel 168);
- tarbijakaitse (artikkel 169);
- üleeuroopalised võrgud (artikkel 172);
- tööstuspoliitika (artikkel 173);
- majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus (artikkel 175);
- teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine ning kosmos (artiklid 182 ja 188);
- keskkond (artikkel 192).

2. Vabatahtlik konsulteerimine

Euroopa Parlament, komisjon või nõukogu võivad komiteega konsulteerida ka muudel juhtudel, kui nad seda asjakohaseks peavad. Kui nimetatud institutsioonid konsulteerivad komiteega (kas kohustuslikus või vabatahtlikus korras), võivad nad määrata tähtaja (vähemalt üks kuu), mille möödumisel ei takista arvamuse puudumine edasist tegutsemist (ELi toimimise lepingu artikkel 304).

B. Arvamuse esitamine omal algatusel

Komitee võib avaldada arvamuse alati, kui ta peab seda asjakohaseks.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

[Euroopa Parlamendi ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 5. veebruari 2014. aasta koostöölepingu](#) eesmärk on tugevdada ELi demokraatlikku legitiimsust. Nimetatud lepingus jõudsid Euroopa Parlament ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kokkuleppele järgmistes küsimustes:

- Komitee koostab mõjuhindangud, millele on lisatud kodanikuühiskonnalt saadud teave ja asjakohased materjalid selle kohta, kuidas kehtivad ELi õigusaktid toimivad ning milliseid lünki tuleb arvesse võtta ELi õigusaktide koostamisel ja läbivaatamisel. Need dokumendid saadetakse Euroopa Parlamendile aegsasti enne muutmismenetluse algust.
- Kõigil asjaomastel parlamendikomisjonide koosolekutel on üks koht reserveeritud Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee liikmele. Komitee raportöörid kutsutakse asjaomaste parlamendikomisjonide kuulamistele olulistes küsimustes arvamust avaldama.
- Euroopa Parlamendi komisjonide esimeeste konverentsi esimees, Euroopa Parlamendi komisjonide esimehed ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president arutavad kaks korda aastas üldist seadusandlikku koostööd ja töökava.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.14. EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE

Euroopa Regioonide Komitee koosneb 329 liikmest, kes esindavad Euroopa Liidu 27 liikmesriigi piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi. Komitee esitab arvamusi aluslepingutes sätestatud kohustusliku konsulteerimise ja vabatahtliku konsulteerimise juhtudel ning vajaduse korral omal algatusel. Komitee liikmeid ei seo kohustuslikud juhised. Nad on oma kohustuste täitmisel sõltumatud ja lähtuvad Euroopa Liidu üldistest huvidest.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 13 lõige 4, Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikkel 300 ja artiklid 305–307 ning nõukogu mitmed otsused komitee liikmete ja asendusliikmete, kelle on esitanud liikmesriigid, viieks aastaks ametisse nimetamise kohta.

EESMÄRGID

Euroopa Regioonide Komitee loodi 1994. aastal pärast Maastrichti lepingu jõustumist. Komitee on nõuandev organ, mis esindab Euroopa Liidu piirkondlike ja kohalike omavalitsuste huve ning esitab nende nimel nõukogule ja komisjonile arvamusi. Komitee liikmed võivad olla näiteks piirkondlike omavalitsuste juhid, linnapead või ELi 27 liikmesriigi piirkondade või linnade valitud või mittevalitavad esindajad.

Oma ülesannete ja eesmärkide kirjelduse kohaselt on Euroopa Regioonide Komitee poliitiline kogu, mis koosneb piirkondlikel või kohalikel valimistel mandaadi saanud liikmetest ja mille eesmärk on edendada Euroopa integratsiooni. Sellega tagatakse kõigi ELi territooriumide, piirkondade, linnade ja valdade institutsiooniline esindatus.

Euroopa Regioonide Komitee ülesanne on kaasata piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused Euroopa otsustusprotsessi ja soodustada kodanike suuremat osalemist. See on poliitiline organ, mis ühendab Euroopa kohalikul tasandil valitud esindajaid ja võimendab nende mõju. Komitee koosneb 329 liikmest ja 329 asendusliikmest, kes esindavad 300 piirkonda, 100 000 kohalikku omavalitsust ja 1 miljonit kohalikku poliitikut, kes omakorda esindavad ELi 441 miljonit kodanikku.

Oma rolli paremaks täitmiseks taotles komitee kaua õigust pöörduda subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise korral Euroopa Kohtu poole. Selle õiguse sai komitee Lissaboni lepingu jõustumisel, vastavalt lepingu protokollile nr 2 artiklile 8, mis käsitleb subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist.

Komitee võttis 2020. aasta juulis vastu kolm poliitilist prioriteeti aastateks 2020–2025. Nende kohaselt tuleb kõik ELi tasandi otsused, mis käsitlevad tänapäeval liidu külade, linnade ja piirkondade ees seisvaid suuri ühiskondlikke muutusi – nagu ülemaailmsed pandeemiad, rohe- ja digipööre, rahvastikuprobleemid ja rändevood – kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega vastu võtta kodanikele võimalikult lähedal.

Prioriteet 1. Tuua Euroopa inimestele lähemale – demokraatia ja ELi tulevik. Demokraatia ajakohastamine ja tugevdamine kõigil valitsustasanditel, et EL saaks veelgi paremini inimeste tegelikele vajadustele reageerida.

Prioriteet 2. Juhtida põhjalikke sotsiaalseid muutusi – vastupanuvõimeliste piirkondlike ja kohalike kogukondade ülesehitamine, et reageerida ülemaailmsetele pandeemiatele, kliima-, digi- ja demograafilistele muutustele ning rändevoogudele euroopalikul viisil, mis on sidus, integreeritud ja toimub kohalikul tasandil.

Prioriteet 3. Ühtekuuluvus, meie põhiväärtus – ELi kohapõhised poliitikameetmed, mis võimaldavad ELil tegutseda oma inimeste ja nende kodukohtade huvides. Ühtekuuluvuse all ei peeta silmas vaid fondidest jagatavat raha, vaid see on üks ELi põhiväärtustest, mida edendatakse nii majandus-, sotsiaal- kui ka territoriaalpoliitikas.

TÖÖ KORRALDUS

A. Koosseis (ELi toimimise lepingu artikkel 305, nõukogu otsus (EL) 2019/852^[1])

1. Kohtade arv ja jagunemine liikmesriikide vahel

Vastavalt nõukogu 21. mai 2019. aasta [otsusele \(EL\) 2019/852](#) koosneb Euroopa Regioonide Komitee 329 liikmest ja sama paljudest asendusliikmetest, kes jagunevad liikmesriikide vahel järgmiselt:

- Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalia 24 liiget,
- Hispaania ja Poola 21 liiget,
- Rumeenia 15 liiget,
- Austria, Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Tšehhi ja Ungari 12 liiget,
- Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Slovakkia, Soome ja Taani 9 liiget,
- Läti, Eesti ja Sloveenia 7 liiget,
- Küprose ja Luksemburgi 6 liiget,
- Malta 5 liiget.

2. Liikmete ametissenimetamine

Euroopa Regioonide Komitee liikmed nimetab viieks aastaks ametisse nõukogu, kes teeb ühehäälselt otsuse liikmesriikide ettepanekute alusel (ELi toimimise lepingu artikkel 305). Euroopa Regioonide Komitee liikmed ja asendusliikmed ajavahemikuks 2020. aasta 26. jaanuarist kuni 2025. aasta 25. jaanuarini nimetati ametisse nõukogu 10. detsembri 2019. aasta [otsusega \(EL\) 2019/2157](#). Nõukogu 20. jaanuari 2020. aasta [otsusega \(EL\) 2020/102](#) nimetati ametisse ka need liikmed ja asendusliikmed, kelle kohta nõukogu sai asjaomaselt liikmesriigilt ettepanekud pärast 20. detsembrit 2019. Komitee liikmeid võib uueks ametiajaks tagasi nimetada. Liikmetel peab olema piirkondlikel või kohalikel valimistel saadud mandaat või nad peavad kandma poliitilist vastutust valitud kogu ees (ELi toimimise lepingu artikli 300 lõige 3). Iga kord, kui

[1]Nõukogu 21. mai 2019. aasta otsus (EL) 2019/852, millega määratakse kindlaks Euroopa Regioonide Komitee koosseis (ELT L 139, 27.5.2019, lk 13).

komitee liikme või asendusliikme ametiaeg lõpeb (st lõpeb tema piirkondlik või kohalik mandaat, mille alusel ta liikmeks esitati) ja tema koht seetõttu vabaks jääb, on vaja eraldi nõukogu otsust.

B. Struktuur (ELi toimimise lepingu artikkel 306)

Euroopa Regioonide Komitee valib oma liikmete hulgast kaheks ja pooleks aastaks presidendi ja juhatuse. Komitee võtab ELi toimimise lepingu artikli 306 alusel vastu oma kodukorra ja esitab selle nõukogule heakskiitmiseks. Tavaliselt toimub aastas kuus täiskogu istungjärku. Vastavalt liikmete poliitilisele kuuluvusele on komitees praegu kuus fraktsiooni.

Fraktsioonide esimehed kohtuvad esimeeste konverentsil, kus valmistatakse ette täiskogu, juhatuse ja komisjonide tööd ning aidatakse saavutada poliitilist konsensust vastuvõetavate otsuste suhtes.

Täiskogu istungeid juhatab [president](#) (ELi toimimise lepingu artikkel 306) ja täiskogu peamine ülesanne on võtta vastu arvamusi, aruandeid ja resolutsioone, komitee eelarvestuse projekte, kinnitada komitee poliitiline programm iga uue koosseisu volituste saamisel, valida president, esimene asepresident ja teised juhatuse liikmed, moodustada poliitikavaldkondade komisjonid ning võtta vastu komitee kodukord ja seda vajaduse korral muuta.

Komitee töö toimub komisjonides, kus töötatakse välja arvamuste ja resolutsioonide eelnõud, mis esitatakse seejärel täiskogule vastuvõtmiseks. Komisjone on kuus: kodakondsuse ning valitsemis-, institutsiooniliste ja välisasjade komisjon (CIVEX), territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika ja ELi eelarve komisjon (COTER), majanduspoliitika komisjon (ECON), keskkonna, kliimamuutuste ja energeetika komisjon (ENVE), loodusvarade komisjon (NAT) ning sotsiaalpoliitika, haridus-, tööhõive-, teadus- ja kultuurikomisjon (SEDEC).

Suurema tulemuslikkuse huvides on osa Euroopa Regioonide Komitee Brüsselis asuvast alalisest sekretariaadist (vt [protokoll nr 6 Euroopa Liidu institutsioonide ning teatud organite, asutuste ja talituste asukoha kohta](#)), kus töötas 2023. aastal kokku 496 inimest, ühine Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee sekretariaadiga. Euroopa Regioonide Komitee (ELi eelarve VII jagu) [halduseelarve on ligikaudu 116,1 miljonit eurot \(2023. aasta eelarve\)](#).

VOLITUSED

A. Arvamuse esitamine teiste institutsioonide taotlusel

1. Kohustuslik konsulteerimine

Nõukogu ja komisjon on kohustatud konsulteerima Euroopa Regioonide Komiteega enne järgmisi valdkondi käsitlevate otsuste vastuvõtmist:

- haridus, kutseõpe ja noorsugu (ELi toimimise lepingu artikkel 165),
- kultuur (ELi toimimise lepingu artikkel 167),
- rahvatervis (ELi toimimise lepingu artikkel 168),
- üleeuroopalised transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiavõrgud (ELi toimimise lepingu artikkel 172),

- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus (ELi toimimise lepingu artiklid 175, 177 ja 178).

2. Vabatahtlik konsulteerimine

Lisaks sellele võivad komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament konsulteerida Euroopa Regioonide Komiteega ka omal soovil.

Kui Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon konsulteerib Euroopa Regioonide Komiteega (kas kohustuslikus või vabatahtlikus korras), võivad nad määrata arvamuse esitamiseks tähtaja (vähemalt üks kuu vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 307). Kui tähtaeg möödub ja arvamust ei esitata, võivad nad menetlust jätkata ilma selleta. 2020. aasta detsembris leppisid komisjon ja Euroopa Regioonide Komitee kokku partnerluses, et ühendada jõud ja toetada tööd, mida tehakse rändajate lõimimiseks ELi linnades ja piirkondades. See partnerlus tugineb komitee 2019. aasta algatusel „[Linnad ja piirkonnad pooldavad rändajate integratsiooni](#)” ning pakub Euroopa linnapeadele ja piirkondlikele juhtidele poliitilist platvormi, kus jagada teavet ning tutvustada positiivseid näiteid rändajate ja pagulaste lõimimisest.

B. Arvamuse esitamine omal algatusel

1. Iga kord, kui konsulteeritakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega, teavitatakse sellest ka Euroopa Regioonide Komiteed, kes võib küsimuse kohta esitada arvamuse, kui ta on seisukohal, et see puudutab regionaalseid huve.
2. Üldreeglina esitab Euroopa Regioonide Komitee arvamuse juhul, kui ta peab niisugust sammu asjakohaseks. Näiteks on komitee esitanud omaalgatuslikke arvamusi järgmistes valdkondades: väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd), üleeuroopalised võrgud, turism, struktuurifondid, tervishoid (uimastitevastane võitlus), tööstus, linnaarendus, koolitusprogrammid ja keskkond.

C. Euroopa Liidu Kohtusse pöördumine – hilisem kohtulik kontroll

Komitee võib esitada oma õiguste kaitseks hagi ka Euroopa Kohtule ([ELi toimimise lepingu artikkel 263](#)). See tähendab, et komitee võib esitada kohtule hagi juhul, kui ta leiab, et komiteega ei ole konsulteeritud, ehkki seda oleks tulnud teha, või kui konsulteerimise korda ei ole nõuetekohaselt kohaldatud (aktide tühistamine ([1.3.10](#))).

[Lissaboni lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokoll \(nr 2\) artikli 8](#) kohase hagi esitamise õigus juhul, kui konsulteerimise korda ei ole nõuetekohaselt kohaldatud, annab komiteele võimaluse paluda kohtul teha kindlaks, kas komitee pädevusvaldkonda kuuluv seadusandlik akt on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi kodukorra ([VI lisa punkt XII](#)) kohaselt kuuluvad suhted Euroopa Regioonide Komitee, piirkondadevahelise koostöö organisatsioonide ning kohalike ja piirkondlike ametiasutustega parlamendi regionaalarengukomisjoni vastutusalasse.

Vastavalt [Euroopa Regioonide Komitee ja Euroopa Parlamendi 5. veebruaril 2014. aastal sõlmitud koostöölepingule](#)

- koostab komitee mõjuhindanguid ELi seadusandlike ettepanekute kohta ja saadab need aegsasti enne muutmismenetluse algust parlamendile. Need mõjuhindangud sisaldavad riigi, piirkondliku ja kohaliku tasandi teavet selle kohta, kuidas kehtivad õigusaktid toimivad, ning arvamusi eelnõude parandamiseks;
- kutsutakse üks komitee liige kõigile vastavateemalistele parlamendikomisjoni koosolekutele. See liige esitab raportööri ehk kõneisikuna komitee seisukohad. Parlamendi raportöörid saavad omakorda osaleda komitee komisjoni koosolekutel;
- arutavad parlamendi komisjonide esimeeste konverentsi esimees ja Euroopa Regioonide Komitee samaväärne ametikandja kaks korda aastas koostööd seadusandluse vallas ja töökava.

Alates 2008. aastast on parlamendi regionaalarengukomisjon ning komitee territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika ja ELi eelarve komisjon (COTERi komisjon) igal aastal korraldanud ühiskoosoleku [Euroopa piirkondade ja linnade nädala](#) (Open Days) raames.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.15. EUROOPA INVESTEERIMISPANK

Euroopa Investeerimispank (EIP) aitab Euroopa Liidul saavutada eesmärke projektide pikaajalise rahastamise, tagatiste ja nõustamise kaudu. EIP toetab projekte nii ELis kui ka väljaspool seda. Panga aktsionärid on ELi liikmesriigid. EIP on Euroopa Investeerimisfondi (EIF) enamusaktsionär. Koos moodustavad need kaks organisatsiooni EIP grupi.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 308 ja 309. EIPd käsitletakse ka ELi toimimise lepingu artiklites 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 ja 343.
- Protokollid nr 5 (Euroopa Investeerimispanga põhikirja kohta) ja nr 28 (majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kohta), mis on lisatud Euroopa Liidu lepingule ja ELi toimimise lepingule.

EESMÄRGID

ELi toimimise lepingu artikli 309 kohaselt on EIP ülesanne aidata liidu huvides kaasa siseturu tasakaalustatud ja stabiilsele arengule. EIP aitab kõigis majandussektorites rahastada projekte,

- millega püütakse arendada vähemarenenud piirkondi;
- millega püütakse moderniseerida või reorganiseerida ettevõtteid või arendada uusi tegevusalasid, mida ei suudeta üksikute liikmesriikide olemasolevatest vahenditest täielikult rahastada;
- mis pakuvad mitmele liikmesriigile ühist huvi.

EIP aitab ühtlasi suurendada liidus majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust (ELi toimimise lepingu artikkel 175 ja protokoll nr 28). Peale selle toetab EIP liidu arengukoostöö poliitikat toetavate meetmete rakendamist väljaspool ELi (ELi toimimise lepingu artikkel 209).

EIP keskendub oma tegevuses kuuele peamisele valdkonnale: kliima ja keskkond, areng, innovatsioon ja oskused, väikeettevõtjad, infrastruktuur ja ühtekuuluvus.

VAHENDID JA INSTRUMENDID

A. Vahendid

Oma eesmärkide täitmiseks kasutab EIP peamiselt omavahendeid ja rahvusvahelisi kapitaliturge (ELi toimimise lepingu artikkel 309).

1. Omavahendid

EIP omavahendid tulevad EIP liikmetelt ehk liikmesriikidelt (ELi toimimise lepingu artikkel 308). Iga liikmesriigi kapitaliosalus on sätestatud EIP põhikirja artiklis 4 ja see määratakse kindlaks liikmesriikide majandusliku kaalukuse alusel. Liikmesriigid

võivad vabatahtlikult oma kapitali märkimist suurendada. EIP märgitud kapital on kokku 248,8 miljardit eurot.

2. Kapitaliturud

Suurem osa EIP laenuvahendeist on pärit rahvusvahelistelt kapitaliturgudelt ja saadud peamiselt võlakirjaemissioonidest. EIP on üks suurimatest riigiülestest laenuandjatest maailmas. Et raha saada soodsalt, peab krediidireiting olema väga kõrge. Peamised reitinguagentuurid on EIP-le andnud praegu kõrgeima reitingu, mis näitab EIP laenuportfelli kvaliteeti. Tavaliselt rahastab EIP iga projekti ühe kolmandiku ulatuses, kuid tugirahastamise määr võib ulatuda 50%-ni.

B. Instrumendid

EIP kasutab paljusid eri instrumente, kuid peamiselt laene ja tagatise. Välja on aga töötatud ka mitu muud innovatiivsemat ja kõrgema riskiprofiiliga instrumenti. On ka instrumente, mis töötatakse välja koostöös teiste ELi institutsioonidega. EIP laene ja tagatise võib kasutada ka koos muudest ELi allikatest (muu hulgas ELi eelarvest) pärit laenude ja tagatistega. Seda nimetatakse segarahastamiseks. Peale projektide rahastamise on EIP-l ka nõuandev pädevus.

Laene antakse peamiselt otseste või vahenduslaenude kujul. Otseste projektilaenude suhtes kehtivad teatavad tingimused, nt investeerimiskulud peavad kokku olema suuremad kui 25 miljonit eurot ja laen võib katta projekti kuludest ainult kuni 50%. Vahenduslaen tähendab seda, et laen antakse kohalikele pankadele või muudele vahendajatele, kes omakorda toetavad lõppsaajat. Enamik laene antakse ELis.

Lisaks traditsioonilisemale laenuandmistegevusele kasutab EIP ka segarahastamisvahendeid, et ühendada oma laenud avaliku sektori asutuste või heategevusorganisatsioonide antava toetustega.

JUHTIMINE JA STRUKTUUR

A. Juhtimine

ELi toimimise lepingu artikli 308 kohaselt on EIP juriidiline isik. Seda juhivad ja selle tööd korraldavad juhatajate nõukogu, direktorite nõukogu ja halduskomitee. Panga tegevust kontrollib auditikomitee.

Juhatajate nõukogu koosneb liikmesriikide nimetatud ministritest. Ta kinnitab panga krediidipoliitika üldjuhised ja tagab nende rakendamise. Juhatajate nõukogu peab muu hulgas

- otsustama märgitud kapitali suurendamise üle;
- määrama kindlaks põhimõtted panga ülesannete raames tehtavate finantseerimistingutega seoses;
- võtma vastu otsuseid rahaliste vahendite eraldamise kohta investeringute tegemiseks tervikuna või osaliselt väljaspool ELi ning
- kinnitama direktorite nõukogu aastaaruande, aastabilansi ja kasumiaruande ning panga kodukorra.

Direktorite nõukogu koosneb 28 direktorist ja 31 asedirektorist. Juhatajate nõukogu nimetab direktorid ametisse viieks aastaks. Iga liikmesriik nimetab ühe direktori ja

komisjon nimetab veel ühe direktori. Direktorite nõukogu teeb otsuseid rahaliste vahendite andmise kohta, eelkõige laenude ja tagatiste kujul; laenude võtmise kohta; antud laenude intressimäära ning vahendus- ja muude tasude määramise kohta. Ta tagab, et panga tööd korraldatakse asjakohaselt ning et seda juhitakse vastavalt aluslepingute ja põhikirja sätetele ning juhatajate nõukogu antud üldjuhistele.

Halduskomitee koosneb presidendist ja kaheksast asepresidendist, kelle juhatajate nõukogu nimetab direktorite nõukogu ettepaneku põhjal ametisse kuueks aastaks. Neid võib ametisse tagasi nimetada. Halduskomitee vastutab presidendi alluvuses ja direktorite nõukogu kontrolli all panga igapäevase töö eest. Ta valmistab ette direktorite nõukogu otsused ja tagab nende otsuste rakendamise.

Auditikomitee koosneb kuuest juhatajate nõukogu poolt ametisse nimetatud liikmest. Ta kontrollib igal aastal, kas panga operatsioonid ja raamatupidamine on korrektsed.

B. Struktuur

EIP grupp loodi 2000. aastal ning koosneb EIPst ja EIFist. EIF loodi 1994. aastal avaliku ja erasektori partnerlusena ja sellel on kolm peamist osanikerühma: EIP kui enamusaktsionär osalusega 62,2%, komisjon (30%) ning mitmed avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud finantseerimisasutused (7,8%). EIF pakub eri riskikapitalivahendeid, näiteks riskikapitali. Laenutehingutes keskendub EIF väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd) ning kasutab paljusid innovatiivseid vahendeid, et VKEdel oleks lihtsam raha saada.

EUROOPA INVESTEERIMISKAVA

Üleilmse majandus- ja finantskriisi algusest saadik on investeringute maht ELis olnud väike. [Komisjoni teatise „Investeerimiskava Euroopa jaoks“](#) esitati suunised selle kohta, kuidas ELis investeringute mahtu uuesti suurendada, luua töökohti ning soodustada pikaajalist majanduskasvu ja konkurentsivõimet. Selleks võeti 25. juunil 2015 vastu [määrus \(EL\) 2015/1017, millega luuakse Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond \(EFSI\)](#).

EFSI eesmärk oli kaasata erainvesteeringuid avaliku sektori rahaliste vahendite kasutuselevõtu ja soodsa investeerimiskeskonna loomise abil. Esialgne ELi tagatis EIP-le oli 16 miljardit eurot ja sellele lisaks pidi EIP ise eraldama veel 5 miljardit eurot. Tagatise eesmärk oli võtta investeringuteks kasutusele erasektori raha. 2018. aasta keskpaigaks oli EFSI kaudu eraldatud ELi investeringuteks suuremas summas lisaraha, kui oli algne eesmärk, s.o 315 miljardit eurot.

EFSI määrusega loodi ka Euroopa investeerimisnõustamise keskus, mille eesmärk on anda nõu ja tehnilist abi investeerimisprojektide väljaselgitamiseks, ettevalmistamiseks ja arendamiseks.

[EFSI II määrus](#) võeti vastu 2017. aasta detsembris ning see jõustus 1. jaanuaril 2018. Selle määrusega pikendati EFSI kestust (kuni 2020. aasta lõpuni) ning täiustati veelgi fondi ja Euroopa investeerimisnõustamise keskust, et kaasata investeringuteks veel 500 miljardit eurot.

PROGRAMM „INVESTEU“

2021. aasta märtsis Euroopa investeerimiskava järeltulijana vastu võetud programmi „InvestEU“ on koondatud EFSI ja 13 muud ELi rahastamisvahendit. Programmis pööratakse põhitähelepanu neljale poliitikavaldkonnale (kestlik taristu, teadus- ja uuendustegevus ja digiteerimine, VKEd ning sotsiaalsed investeeringud ja oskused) ning selle eesmärk on teha 2021.–2027. aastal 372 miljardi euro eest lisainvesteeringuid. Programm koosneb InvestEU fondist, InvestEU nõustamiskeskusest ja InvestEU portaalist.

Liikmesriigid saavad kasutada programmi „InvestEU“ selleks, et viia taaste- ja vastupidavusrahastu abil ellu oma taaste- ja vastupidavuskava.

ELI KLIIMAPANK

2019. aasta juunis kutsus Euroopa Ülemkogu EIPd üles „intensiivistama oma tegevust kliimameetmete toetuseks“. EIP vastas üleskutsele sellega, et võttis 2019. aasta novembris vastu uue kliimastrateegia ja energialaenupoliitika.

EIP on seadnud endale eesmärgi viia kogu rahastamistegevus kooskõlla Pariisi kokkuleppe eesmärkidega. Eelkõige suurendab EIP kliimameetmete ja keskkonnakestlikkuse prioriteedi raames tehtavate investeeringute osakaalu 2025. aastaks 50%-ni. Alates 2021. aasta lõpust ei rahasta EIP enam fossiilkütustega seotud projekte.

EIP uus energialaenupoliitika, mille alusel hakkab EIP tegutsema energiasektoris, põhineb viiel põhimõttel:

- esmatähtis on energiatõhusus, sest sellega aidatakse saavutada uut eesmärki, mis ELile on seatud ELi energiatõhususe direktiivis;
- energia süsinikuheite vähendamiseks suurendab EIP vähese CO₂ heitega või süsinikdioksiidiheitevabale tehnoloogiale mõeldud toetusi, et hiljemalt 2030. aastal oleks taastuvenergia osakaal kogu ELis 32%;
- EIP rahastab suuremate summadega detsentraliseeritud energiatootmist, innovatiivseid energiasalvestusviise ja e-liikuvust;
- EIP tagab võrguinvesteeringud, mida on vaja uute, muutlike taastuvenergia allikate, nagu tuule- ja päikeseenergia jaoks ning piiriüleste ühenduste tugevdamiseks, ning
- suurendab selliste investeeringute mõju, millega toetatakse energiasüsteemi ümberkujundamist väljaspool ELi.

COVID-19 KRIISI TAGAJÄRGEDE LEEVENDAMINE

Osana ELi reageerimisest COVID-19 kriisi majanduslikele tagajärgedele lõi EIP 2020. aastal 25 miljardi euro suuruse tagatisfondi, et EIP grupp saaks suurendada oma toetust äriühingutele kõigis liikmesriikides, võttes kasutusele kuni 200 miljardi euro suuruse lisasumma.

Peale selle võeti vastu kuni 40 miljardi euro suurune kohese toetuse pakett, mis koosnes järgmisest:

- pankadele mõeldud, olemasolevatel programmidel põhinevad spetsiaalsed tagatisskeemid, mida saab kohe rakendada hakata ning mille abil võetakse kasutusele kuni 20 miljardi euro ulatuses rahalisi vahendeid;
- pankadele mõeldud spetsiaalsed likviidsusliinid, et tagada VKEdele ja keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtjatele 10 miljardi euro suurune täiendav käibekapitalitoetus, ning
- spetsiaalsed varaga tagatud väärtpaberite ostmise programmid, mis võimaldavad pankadel VKEde laenuportfellidega seotud riske üle kanda ja millega võetakse toetuse andmiseks kasutusele veel 10 miljardit eurot.

REAGEERIMINE VENEMAA SISSETUNGILE UKRAINASSE

EIP Ukrainaga seotud tegevus sai alguse juba 2007. aastal. EIP tegutseb Ukrainas kooskõlas Euroopa naabruspoliitika, idapartnerluse ja muude ELi kahepoolsete lepingutega. Alates Venemaa sissetungist Ukrainasse on EIP oma toetust suurendanud. Rahastamisvahendist antava rahastamise eesmärk on aidata Ukrainal taastada kahjustatud taristut, taaslustada munitsipaalteenuseid ja toetada kiireloomulisi energiatõhususe meetmeid külmaks hooajaks valmistumisel. Lisaks on EIP koordineerinud humanitaarabi annetusi, seades prioriteediks hädaabi andmise konfliktist mõjutatud inimestele Ukrainas ja selle naaberriikides.

Seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu ja vajadusega suurendada liikmesriikide sõjalist suutlikkust on alustatud arutelu selle üle, kas lisada EIP eesmärkidele ka investeeringud kaitsesektorisse. Sellist rahastamist oleks võimalik saada ka Ukrainal. Sellisel juhul kaldutaks radikaalselt kõrvale praegusest tavast, millega kaitsevaldkonnaga seotud investeeringute toetamine välistatakse. Tuleb arvesse võtta, et lisaeesmärk – kui seetõttu peaks EIP suurendama oma laenuvõtmist kapitaliturgudelt – võib mõjutada EIP võimet säilitada kõrge krediidireiting. Euroopa Ülemkogu 21.–22. märtsi 2024. aasta kohtumise järeldustes märgitakse, et „Euroopa Investeerimispannal [palutakse] kohandada oma kaitsetööstusele laenu andmise poliitikat ja oma kahesuguse kasutusega kaupade praegust määratlust, kaitstes samal ajal oma rahastamisvõimet“.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 308 kohaselt tuleb Euroopa Parlamendiga konsulteerida, kui EIP põhikirja muudetakse. EIP annab otse aru liikmesriikidele. Tal ei ole ametlikku aruandekohustust Euroopa Parlamendi ees ega pea parlamendile aru andma. Hea tahte avaldusena võtab EIP president siiski vastu kutsed ilmuda täiskogu ja asjaomaste parlamendikomisjonide koosolekutele ning EIP on valmis vastama Euroopa Parlamendi liikmete küsimustele.

Igal aastal kontrollib [eelarvekontrollikomisjon \(CONT\)](#) EIP tegevust ning esitab täiskogule kontrolli tulemuste kohta raporti, mille arutamisele kutsutakse ka EIP president.

Kehtivate reeglite kohaselt peab parlament heaks kiitma EFSI tegevdirektori ja EFSI tegevdirektori asetäitja ametissenimetamise. Tagatisfondiga seotud iga-aastased eraldised ELi eelarvest peavad saama iga-aastase eelarvemenetluse raames heakskiidu nii parlamendilt kui ka nõukogult.

Parlament osales kaasseadusandjana EFSI ja programmi „InvestEU“ määruse vastuvõtmises.

Lisateavet selle teema kohta võib leida [majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt](#).

Christian Scheinert

04/2024

1.3.16. EUROOPA OMBUDSMAN

Euroopa Ombudsman uurib Euroopa Liidu institutsioonide, organite ja asutuste tegevuses aset leidnud haldusomavoli juhtumeid, tegutsedes kas omal algatusel või ELi kodanike või füüsiliste või juriidiliste isikute (kes elavad või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis) esitatud kaebuste alusel. Ombudsmani valib Euroopa Parlament ja tema ametiaeg vastab parlamendi koosseisu ametiajale.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 20, 24 ja 228 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 43.

Euroopa Ombudsmani ametijuhend ja ülesanded määrati kindlaks Euroopa Parlamendi 9. märtsi 1994. aasta otsusega, mis võeti vastu pärast Euroopa Komisjoniga konsulteerimist ja Euroopa Liidu Nõukogult heakskiidu saamist^[1]. Ombudsman võttis seejärel ise vastu selle otsuse rakendussätted. Otsus tunnistati kehtetuks ja asendati samasugust menetlust järgides Euroopa Parlamendi 24. juuni 2021. aasta määrusega^[2]. Euroopa Ombudsmani valimise ja ametist tagandamise kord on aga sätestatud Euroopa Parlamendi kodukorra artiklites 231–233.

EESMÄRGID

Maastrichti lepinguga (1992) loodud Euroopa Ombudsman on organ, mille ülesanne on

- aidata Euroopa Liidu institutsioonide, organite või asutuste haldusomavoli juhtumite korral parandada liidu kodanike ning teiste füüsiliste või juriidiliste isikute kaitset, kes elavad või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis; ning
- suurendada sel viisil ELi institutsioonide otsustusprotsessi ja haldustegevuse avatust ja demokraatlikku vastutust.

A. Ametijuhend

1. Valimine

a. Nõuded

Euroopa Ombudsman tuleb valida isikute hulgast,

- kes on ELi kodanikud,
- kellel on täielikud kodaniku- ja poliitilised õigused,
- kelle sõltumatus on täielikult tagatud,

[1]EÜT L 113, 4.5.1994, lk 15 – muudetud Euroopa Parlamendi 14. märtsi 2002. aasta otsusega (EÜT L 92, 9.4.2002, lk 13) ja Euroopa Parlamendi 18. juuni 2008. aasta otsusega (ELT L 189, 17.7.2008, lk 25).

[2]Euroopa Parlamendi 24. juuni 2021. aasta määrus (EL, Euratom) 2021/1163, millega kehtestatakse ombudsmani ülesannete täitmist reguleeriv kord ja üldtingimused (Euroopa Ombudsmani põhikiri) ning tunnistatakse kehtetuks otsus 94/262/ESTÜ, EÜ, Euratom (ELT L 253, 16.7.2021, lk 1).

- kes vastavad oma riigi kõrgeimatesse kohtuametitesse nimetamise tingimustele või kellel on Euroopa Ombudsmani ülesannete täitmiseks vajalik pädevus ja kogemused,
- kes ei ole olnud liikmesriikide valitsuste liikmed ega Euroopa Parlamendi, Euroopa Ülemkogu või Euroopa Komisjoni liikmed kahe aasta jooksul enne kandidaatide esitamise kutse avaldamist.

b. Ametisse nimetamise kord

Euroopa Parlamendi president esitab parlamendi ametiaja alguses või pärast eelmise Euroopa Ombudsmani surma, tagasiastumist või ametist vabastamist üleskutse Euroopa Ombudsmani ametikohale kandidaatide esitamiseks ning määrab kindlaks kandidaatide ülesseadmise tähtaja. Ühte kandidaati peab toetama vähemalt 40 Euroopa Parlamendi liiget, kes on valitud vähemalt kahest liikmesriigist. Kandidaatide nimekiri esitatakse Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjonile, kes hindab nende sobivust. Petitsioonikomisjon võib taotleda kandidaatide kuulamist. Seejärel esitatakse sobivate kandidaatide nimekiri Euroopa Parlamendile hääletuseks. Euroopa Ombudsman valitakse antud häälte enamusega.

2. Mandaat

a. Ametiaeg

Euroopa Ombudsmani valib Euroopa Parlament pärast Euroopa Parlamendi valimisi ja parlamendiga samaks ametiajaks. Ombudsmani võib tagasi valida.

b. Kohustused

Oma ametiaja jooksul Euroopa Ombudsman:

- peab olema oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatu ja erapooletu;
- ei tohi taotleda ega võtta vastu juhiseid üheltki valitsuselt, institutsioonilt, organilt, asutuselt ega üksuselt;
- peab hoiduma igasugusest tegevusest, mis ei ole kooskõlas tema kohustustega;
- ei tohi täita muid poliitilisi või haldusülesandeid ega töötada ühelgi teisel tasustataval või mittetasustataval ametikohal.

3. Ametist tagandamine

Euroopa Ombudsmani võib Euroopa Parlamendi taotlusel ametist tagandada Euroopa Liidu Kohus, kui ombudsman ei vasta enam oma ametikohustuste täitmiseks vajalikele tingimustele või kui ta on süüdi raskes üleastumises.

B. Roll

1. Tegevusulatus

Euroopa Ombudsman käsitleb haldusomavoli juhtumeid Euroopa Liidu institutsioonide, organite ja asutuste tegevuses.

a. Euroopa Ombudsman võib kindlaks teha haldusomavoli, kui asutus ei järgi oma tegevuses

- põhiõigusi,
- õigusnorme või -põhimõtteid,

- hea halduse põhimõtteid.

Euroopa Ombudsmani uurimised hõlmavad peamiselt järgmisi aspekte:

- otsuste tegemise ja lobitöö/vastutuse läbipaistvus,
- juurdepääs dokumentidele,
- teeninduskultuur,
- menetlusõiguste järgimine,
- kaalutusõiguse nõuetekohane kasutamine,
- põhiõiguste järgimine,
- töötajate töölevõtmine,
- ELi personaliküsimuste ja ametisse nimetamiste hea haldamine,
- usaldusväärne finantsjuhtimine,
- eetika,
- üldsuse kaasamine ELi otsuste tegemisse.

Igal aastal on umbes kolmandik Euroopa Ombudsmani uurimistest seotud teabe ebapiisavuse või selle andmisest keeldumise juhtumitega.

b. Erandid

Euroopa Ombudsman ei saa uurida

- Euroopa Liidu Kohtu tegevust õigusemõistmisel. Ombudsman uurib vaid Euroopa Liidu Kohtu tegevust, mis ei ole seotud õigusemõistmisega (näiteks pakkumismenetlused, lepingud ja personaliküsimused);
- kohalike, piirkondlike või riiklike asutuste vastu esitatud kaebusi, isegi kui need kaebused puudutavad Euroopa Liiduga seotud küsimusi;
- riikide kohtute või ombudsmanide tegevust – Euroopa Ombudsman ei ole organ, kuhu pöörduda kaebustega nimetatud asutuste tehtud otsuste kohta;
- juhtumeid, mis ei ole eelnevalt läbinud asjaomaste asutuste ettenähtud haldusmenetlust;
- konkreetsete ELi ametnike kohta esitatud kaebusi, mis puudutavad ametniku käitumist.

2. Euroopa Ombudsmani uurimised

Euroopa Ombudsman korraldab uurimisi, mida ta peab põhjendatuks, kas omal algatusel või kaebuse alusel, mille võivad esitada ELi kodanikud või mõnes liikmesriigis elavad või seal registrijärgset asukohta omavad füüsilised või juriidilised isikud kas otse või mõne Euroopa Parlamendi liikme kaudu, välja arvatud juhul, kui väidetavaid juhtumeid käsitletakse või on käsitletud kohtumenetluses.

3. Uurimisvolitused

Euroopa Ombudsman võib nõuda teavet

- institutsioonidelt ja organitelt, kes on kohustatud seda nõuet täitma ja võimaldama ombudsmanile juurdepääsu asjakohastele dokumentidele, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud saladuse hoidmise kohustuse korral;
- institutsioonide ja organite ametnikelt ja muudelt teenistujatelt, kes peavad Euroopa Ombudsmani nõudel andma tunnistusi, jäädes siiski seotuks nende suhtes kohaldatavate reeglitega;
- liikmesriikide ametiasutustelt, kes peavad teavet andma, juhul kui selle avaldamine ei ole seaduse või eeskirjadega keelatud; kuid isegi sellisel juhul võib ombudsman sellise teabe saada, kui ta kohustub seda mitte avalikustama.

Kui Euroopa Ombudsman ei saa soovitud abi, teavitab ta sellest Euroopa Parlamenti, kes võtab sobivad meetmed. Euroopa Ombudsman võib ka teha koostööd oma ametikaaslastega liikmesriikides, järgides seejuures liikmesriikide õigusakte. Kui aga Euroopa Ombudsman leiab, et juhtum kuulub kriminaalõiguse valdkonda, teavitab ta sellest viivitamata pädevaid riigisiseseid asutusi ja Euroopa Pettustevastast Ametit (OLAF). Juhul kui see on asjakohane, võib Euroopa Ombudsman teavitada ka ELi institutsiooni, kelle alluvusse asjaomane ametnik või teenistuja kuulub.

4. Uurimiste tulemused

Euroopa Ombudsman konsulteerib võimaluste piires asjaomase institutsiooni või organiga, et leida kaebuse esitajat rahuldav lahendus. Kui Euroopa Ombudsman tuvastab haldusomavoli juhtumi, esitab ta oma soovitused asjaomasele institutsioonile või organile, kellel on kolm kuud aega, et ombudsmanile oma arvamus esitada. Kui institutsioon ei nõustu esitatud soovitustega, võib ombudsman koostada eriaruande Euroopa Parlamendile. Euroopa Parlament võib vastuseks ombudsmani eriaruandele koostada raporti. Lõpuks teavitab ombudsman kaebuse esitanud isikut uurimise tulemusest, asjaomase institutsiooni või organi arvamusel ja oma soovitustest.

C. Euroopa Ombudsmani büroo

Euroopa Ombudsmani abistab sekretariaat, mille personali suhtes kohaldatakse Euroopa avaliku teenistuse eeskirju. Sekretariaadi juhi nimetab ametisse ombudsman.

D. Tegevus

Esimene Euroopa Ombudsman Jacob Söderman oli ametis kaks ametiaega 1995. aasta juulist kuni 31. märtsini 2003. Tema ametiajal (2001. aastal) kiitis Euroopa Parlament heaks Euroopa hea haldustava eeskirja. See eeskiri on sisult menetluskord, milles on arvesse võetud Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikas sisalduvaid Euroopa haldusõiguse põhimõtteid ning lähtutakse ka liikmesriikide õigusaktidest. Ombudsman kasutab seda, kui ta uurib, kas tegemist on olnud haldusomavoliga, tuginedes seega eeskirja sätetele kontrolli tegija rollis. Euroopa hea haldustava eeskirja kasutavad juhendi ja vahendina lisaks ka ELi ametnikud ning see aitab edendada kõige kõrgemaid haldusstandardeid.

Nikiforos Diamandouros oli Euroopa Ombudsman 2003. aasta aprillist kuni 14. märtsini 2013, mil ta teatas, et astub tagasi alates 1. oktoobrist 2013. 11. juulil 2006 esitas ta ettepaneku muuta Euroopa Ombudsmani põhikirja. Euroopa Parlamendi petitsioonikomisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu toetasid seda ettepanekut. Põhikirja muudeti, et tugevdada ombudsmani rolli ja muuta see

selgemaks, näiteks dokumentidele juurdepääsu ja OLAFi teavitamise seisukohast, juhul kui juhtum võib kuuluda OLAFi pädevusse.

1. oktoobril 2013 alustas Euroopa Ombudsmanina tööd endine Iirimaa ombudsman Emily O'Reilly, kes oli sellesse ametisse valitud Euroopa Parlamendi 2013. aasta juuli osaistungjärgul. Ta kinnitati kaks korda uuesti ametisse, pärast 2014. ja 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimisi. Emily O'Reilly on muutnud Euroopa Ombudsmani rolli paremini nähtavaks, keskendudes ELi kodanike jaoks kõige olulisematele küsimustele ning kinnitades, et EL järgib kõrgeimaid haldus-, läbipaistvus- ja eetikanoorme. Ta on aidanud suurendada ELi otsustusprotsessi läbipaistvust, eriti mis puudutab kolmepoolseid läbirääkimisi ja Euroopa Liidu Nõukogu tegevust, aga ka lobitööd, huvide konflikte, nn pöördukse efekti, eksperdirühmade ja ELi ametite (nt Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet ehk Frontex) tegevust ning rahvusvahelisi läbirääkimisi (nt Atlandi-ülene kaubandus- ja investeerimispartnerlus ehk TTIP). Ta on teinud pingutusi rikkumistest teatamist, Euroopa kodanikualgatust ja puudeid käsitlevate reeglite parandamiseks. O'Reilly on uurinud ka haldusomavoli juhtumeid seoses komisjoni endise peasekretäri ametisse nimetamisega.

Euroopa Ombudsman koordineerib ka Euroopa ombudsmanide võrgustikku ja on alates 2017. aastast iga kahe aasta tagant välja andnud hea halduse auhinna.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kuigi Euroopa Ombudsman on oma ametikohustuste täitmisel täiesti sõltumatu, on ta parlamentaarne ombudsman. Ombudsman on Euroopa Parlamendiga väga tihedalt seotud. Parlamendil on ainupädevus teda ametisse valida ja parlament saab taotleda Euroopa Liidu Kohtult tema ametist tagandamist, määrab kindlaks tema ametijuhendi, abistab teda uurimiste läbiviimisel ja saab temalt aruandeid. Vastavalt Euroopa Parlamendi kodukorra artiklile 232 koostab petitsioonikomisjon igal aastal ombudsmani tegevust kajastava aastaaruande kohta raporti. Neis raportites on petitsioonikomisjon korduvalt avaldanud täit toetust ombudsmani tegevusele ja rõhutanud, et ELi institutsioonid peaksid ombudsmaniga liidu läbipaistvuse ja vastutuse suurendamise nimel igakülgset koostööd tegema, eelkõige viies ellu ombudsmani antud soovitusi. 12. veebruaril 2019 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni määruse eelnõu kohta, millega esitatakse Euroopa Ombudsmani ajakohastatud põhikiri eesmärgiga suurendada tema sõltumatust ja volitusi. Euroopa Parlament võttis 24. juunil 2021 vastu [määruse, millega kehtestatakse Euroopa Ombudsmani uus põhikiri](#), milles kodifitseeritakse paljud selle ameti töötavad, näiteks volitused algatada omaalgatuslikke uurimisi.

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

1.4. RAHASTAMINE

1.4.1. LIIDU TULUD

ELi eelarvet rahastatakse suures osas omavahenditest ja täiendavalt muudest tuludest. Aastatulud peavad täielikult katma iga-aastased kulud, kuna eelarvepuudujääk ei ole lubatud. Otsuse omavahendite süsteemi kohta teeb ühehäälselt nõukogu, kes võtab arvesse Euroopa Parlamendi arvamust, ja selle peavad ratifitseerima kõik liikmesriigid. Komisjon esitas 2022. ja 2023. aastal kaks omavahendite süsteemi reformimise paketti.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 311 ja artikli 322 lõige 2 ning Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artiklid 106a ja 171;
- [nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsus \(EL, EURATOM\) 2020/2053](#), mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi;
- [nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2021/768](#), millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed, [nõukogu 26. mai 2014. aasta määrus \(EL, Euratom\) nr 609/2014](#) meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta, [nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2021/769](#) käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta ning [nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2021/770](#), mis käsitleb ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate omavahendite arvutamist, nimetatud omavahendite kättesaadavaks tegemise meetodeid ja menetlusi, rahavajaduste rahuldamise meetmeid ning kogurahvatulul põhinevate omavahendite teatavaid aspekte.

EESMÄRK

Eesmärk on tagada Euroopa Liidule majanduslik iseseisvus eelarvedistsipliini järgides.

TAUST

Euroopa Majandusühendusele (EMÜ) tekkisid omavahendid [21. aprilli 1970. aasta omavahendite otsuse](#) alusel. Vastavalt [nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsusele \(EL, Euratom\) 2020/2053](#) on omavahendite tase, mida saab igal aastal sisse nõuda, praegu maksimaalselt 1,4% ELi kogurahvatulust. Kuna kogukulud ei tohi ületada kogutulust, kehtib see kulude ülemäär ka kehtiva 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku raames ([1.4.3](#)).

TULUDE STRUKTUUR

1. Omavahendid

Traditsioonilised omavahendid koosnevad tollimaksudest, põllumajandussaaduste tollimaksudest ja suhkrumaksudest, mida on kogutud alates 1970. aastast. Kogumiskulude katteks liikmesriikide käsutusse jäävat määrat tõsteti 20%-lt uuesti 25%-le. Traditsioonilised omavahendid moodustavad praegu tavaliselt umbes 10–15% omavahenditest saadavast tulust^[1].

Käibemaksupõhised omavahendid laekuvad praegu nii, et liikmesriigid kannavad liidule üle teatava protsendi nende kogutava käibemaksu hinnangulisest summast. Kuigi käibemaksupõhised omavahendid nähti ette 1970. aasta otsusega, ei hakatud seda vahendit kohaldama enne, kui liikmesriikide käibemaksusüsteemid 1979. aastal ühtlustati. Käibemaksupõhised omavahendid moodustavad praegu tavaliselt umbes 10% omavahenditest saadavast tulust.

Kogurahvatulul põhinevad omavahendid kujutavad endast liikmesriikide kogurahvatulul põhinevat osamakset, mis kehtestati [nõukogu 24. juuni 1988. aasta otsusega 88/376/EMÜ](#) ja mille ühtne protsendimäär fikseeritakse igal aastal eelarvemenetluse raames. Alguses oli osamakseid plaanis koguda vaid siis, kui teised omavahendid kulutusi täielikult ei kata, kuid nüüd rahastatakse sellest suuremat osa ELi eelarvest. Alates 1990. aastate lõpust on kogurahvatulul põhinevad vahendid kolmekordistunud ja moodustavad praegu umbes 60–70% omavahenditest saadavast tulust.

Plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid võeti kasutusele alates 1. jaanuarist 2021 2020. aasta [omavahendeid käsitleva otsusega](#). Tegemist on riikide osamaksetega (raha kantakse üle otse liikmesriikide eelarvest), mis arvutatakse ringlusse võtmata plastpakendijäätmete koguse põhjal, kohaldades ühtset sissenõudmismäärat 0,80 eurot kilogrammi kohta. Nende liikmesriikide osamakseid, kelle kogurahvatulu inimese kohta on alla ELi keskmise, vähendatakse iga-aastase kindlasummalise maksega, mis vastab 3,8 kilogrammile plastijäätmetele inimese kohta. Sellest allikast saadav tulu moodustab ligikaudu 3–4% ELi eelarvest.

[1] [Euroopa Liidu majandusaasta aruanne 2021](#).

2. Muud tulud ja eelmisest eelarveaastast üle kantud jääk

Muude tulude hulka kuuluvad ELi töötajate poolt nende palkade pealt makstavad maksud, ELi-väliste riikide maksed ELi programmidesse, intressimaksed ja trahvid, mis on määratud äriühingutele, kes on rikkunud ELi õigusakte. Eelarve ülejäägi korral kantakse eelmise eelarveaasta jääk tuluna järgmise aasta eelarvesse. Muud tulud, jäägid ja tehnilised kohandused moodustavad tavaliselt ligikaudu 2–8% kogutulust.

Laene kajastatakse samuti „muu tulu“ all ja see moodustab praegu 25–30 % eelarvest. ELi eelarves ei tohi tekkida puudujääki ja ELi kulutuste rahastamine laenuvõtmise teel ei ole lubatud. Komisjonile anti siiski erandkorras ja ajutiselt luba laenata kapitaliturgudelt kuni 750 miljardit eurot (2018. aasta hindades), et rahastada taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU) raames antavaid toetusi ja laene. Uus netolaenuvõtmine peaks lõppema 2026. aasta lõpus, pärast mida on lubatud ainult refinantseerimistoimingud.

3. Korrigeerimismehhanismid

Omavahendite süsteemi on kasutatud ka liikmesriikide netomaksete vahelise eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimiseks. Kuigi 1984. aastal kokku lepitud nn Ühendkuningriigi korrigeerimismehhanismi enam ei kohaldata, saavad Taani, Saksamaa, Madalmaad, Austria ja Rootsi ajavahemikul 2021–2027 endiselt kasu kindlasummalistest korrigeerimistest.

ELI OMAVAHENDITE REFORM

Lissaboni lepingus korraldati, et eelarvet tuleks rahastada täielikult omavahenditest ja nõukogule jäeti õigus võtta pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ühehäälselt vastu otsus liidu omavahendite süsteemi kohta^[2], kehtestada uusi omavahendite kategooriaid ja tunnistada kehtetuks olemasolevaid kategooriaid. Samuti sätestati, et nõukogu võib nende otsuste rakendusmeetmed vastu võtta üksnes parlamendi nõusolekul, tugevdades seeläbi parlamendi positsiooni menetluses.

Parlament on Lissaboni lepingu uutele sätetele tuginedes mitmetes viimaste aastate seisukohtades ja resolutsioonides korduvalt nõudnud omavahendite süsteemi põhjalikku reformimist^[3]. Parlament on juhtinud tähelepanu omavahendite süsteemiga seotud probleemidele, eelkõige selle liigsele keerukusele ja rahalisele sõltuvusele liikmesriikide osamaksetest.

2014. aastal omavahendite süsteemi üldiseks läbivaatamiseks loodud kõrgetasemeline Monti tööühm esitas 2017. aasta jaanuaris oma [lõpparuande](#), mis käsitles läbipaistvamaid, lihtsamaid, õiglasemaid ja demokraatlikult vastutustundlikumaid viise ELi eelarve rahastamiseks. Peamine järeldus oli, et praeguste probleemide

[2] Otsuse peavad ratifitseerima liikmesriigid.

[3] [17. detsembri 2014. aasta seisukoht](#) Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta; [16. aprilli 2014. aasta seisukoht](#), mis käsitleb nõukogu otsuse eelnõu Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta; [6. juuli 2016. aasta resolutsioon](#) mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) valimisejärgse muutmise ettevalmistamise ja Euroopa Parlamendi tähelepanekute kohta enne komisjoni ettepaneku valmimist; [26. oktoobri 2016. aasta resolutsioon](#) mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) muutmise kohta; [24. oktoobri 2017. aasta resolutsioon](#) ELi rahanduse tulevikku käsitleva aruteludokumendi kohta; [14. märtsi 2018. aasta resolutsioon](#) Euroopa Liidu omavahendite süsteemi reformimise kohta; [30. mai 2018. aasta resolutsioon](#) 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ja omavahendite kohta; [14. novembri 2018. aasta resolutsioon](#), mis käsitleb mitmeaastast finantsraamistiku aastateks 2021–2027 – parlamendi seisukoht kokkuleppe saavutamiseks; [10. oktoobri 2019. aasta resolutsioon](#) 2021.–2027. aasta finantsraamistiku ja omavahendite kohta: aeg täita kodanike ootused.

lahendamiseks ning ELi kodanike jaoks konkreetsete tulemuste saavutamiseks tuleb ELi eelarvet reformida nii kulude kui ka tulude osas.

Selle aruande ja sellele järgnenud [ELi rahanduse tulevikku käsitleva aruteludokumendi](#) põhjal esitas komisjon 2. mail 2018 [ettepanekud](#)^[4] lihtsustada praegusi käibemaksupõhiseid omavahendeid ja võtta kasutusele uued omavahendid. Komisjon tegi ka ettepaneku kaotada kõik korrigeerimismehhanismid ning vähendada sissenõudmiskuludena liikmesriikidele jäävat tollitulude osakaalu 20%-lt 10%-le. Lisaks tegi ta ettepaneku tõsta omavahendite sissenõudmise aastast ülemmäära, et võtta arvesse 27 liikmesriigiga ELi väiksemat kogurahvatulu ja ettepanekut integreerida Euroopa Arengufond ELi eelarvesse.

Parlament nõudis korduvalt uue ulatusliku ja tasakaalustatud ELi omavahendite kogumi kasutuselevõttu, mis oleks kodanike jaoks õiglane, lihtne, läbipaistev ja eelarveliselt neutraalne, et saavutada stabiilsem ELi eelarve eesmärgiga toetada ELi poliitikaeesmärke. Parlament nõudis ka reforme, mis teeks tulude kogumise lihtsamaks, läbipaistvamaks ja demokraatlikumaks, vähendaks kogurahvatulul põhinevate osamaksete osakaalu, reformiks käibemaksupõhiseid omavahendeid või kaotaks need ning kaotaks järk-järgult kõik korrigeerimismehhanismid.

REFORMIETTEPANEKUD

Riigipead ja valitsusjuhid leppisid 17.–21. juulil 2020 toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kokku uues mitmeaastases finantsraamistikus, NGEUs ja selles, et tõstetakse maksete ülemmäära ning alates 2021. aasta jaanuarist hakatakse kohaldama ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevat uut omavahendit.

NGEU kokkulepe põhines komisjoni [28. mail 2020](#) tehtud ettepanekul võtta kuni 750 miljardit eurot laenu, emiteerides rahvusvahelistel turgudel ELi nimel 3 kuni 30aastase tähtajaga võlakirju, et leevendada COVID-19 pandeemia mõju. Tagamaks, et EL suudab täita kohustusi, st maksta finantsturgudelt võetud laen tagasi, tegi komisjon ettepaneku tõsta omavahendite ülemmäära erandkorras ja ajutiselt 0,6% võrra ELi kogurahvatulust ning kavandas sellele lisaks alalist tõusu (1,2%-lt 1,4%-le kogurahvatulust), et võtta arvesse uut majandusolukorda.

Euroopa Parlament rõhutas oma [23. juuli 2020. aasta resolutsioonis](#), et selleks, et ELi võlad tagasi maksta, ELi eelarve päästa ning riikide ja ELi kodanike rahakotti rõhuvat maksusurvet leevendada, on vaja luua veel rohkem uusi omavahendeid. Euroopa Parlament kordas [16. septembril 2020](#) nõuandemenetluse raames esitatud seisukohas üleskutset võtta tegevuskava alusel kasutusele uued omavahendid ja kaotada kõik korrigeerimismehhanismid.

10. novembril 2020 jõudsid parlamendi, nõukogu ja komisjoni läbirääkijad mitmeaastase finantsraamistiku, omavahendite ja Euroopa Liidu taasterahastu teatavate juhtimisaspektide suhtes poliitilisele kokkuleppele. Selle tulemusel kehtestati [Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahelise institutsioonidevahelise kokkuleppe \(mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist\)](#) uue lisaga tegevuskava uute omavahendite kasutuselevõtmiseks ajavahemikul 2021–2027. Uutest omavahenditest

[4]Kontrollikoda esitas ettepanekute kohta arvamuse 29. novembril 2018 ([arvamus nr 5/2018](#)).

saadav tulu peaks olema piisav, et katta NGEU tagasimaksud, samas kui ülejäänud tuludega tuleks rahastada ELi eelarvet.

14. detsembril 2020 võeti vastu uus omavahendite otsus. Selles jäeti teatavate liikmesriikide korrigeerimismehhanismid alles ja suurendati tollimaksude sissenõudmiskulusid 20%-lt 25%-le. Kõik liikmesriigid ratifitseerisid omavahendite otsuse 31. maiks 2021 ning seda hakati alates 1. jaanuarist 2021 tagasiulatuvalt kohaldama.

Pärast 14. juulil 2021 esitatud ettepanekuid [ELi heitkogustega kauplemise süsteemi \(HKS\) läbivaatamise](#) ja [süsiniku piirimeetme kehtestamise kohta](#) avaldati 22. detsembril 2021 [ettepanek ELi uute omavahendite kohta](#). Ettepanekus täpsustatakse, et 25% enampakkumisel müüdud HKS-i saastekvootidest saadavast tulust, 75% süsiniku piirimeetmest saadavast tulust ja 15% ELi liikmesriikidele Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni / G20 rahvusvahelise äriühingute maksustamise kokkuleppe alusel ümber jaotatud jääkkasumist (esimene samm) kantakse ELi eelarvesse.

20. juunil 2023 avaldas komisjon oma [ettepanekud teise omavahendite paketi kohta](#). See hõlmab ajutist statistilist omavahendit, millesse liikmesriigid panustavad äriühingute kasumist osamaksetena, mille suurus on 0,5 % ELi äriühingute tinglikust kasumibaasist (Eurostati arvatud finants- ja mittefinantssektori äriühingute tegevuse koguülejägi alusel). Lõpuks asendatakse see tõelise omavahendiga, mis põhineb äriühingute maksustamisel ehk tulevase ettepaneku „[Äritegevus Euroopas: tulumaksuga maksustamise raamistik ehk BEFIT](#)“ kohasel panusel. Ettepanekuga nähakse ette ka ELi HKSil põhinevate omavahendite sissenõudmismäära suurendamine 25 %-lt 30 %-le, mis on põhjendatav CO₂ hinna tõusuga. Kavandatud pakett võiks alates 2024. aastast tuua aastas juurde ligikaudu 23 miljardit eurot ja 2028. aastast 36 miljardit eurot lisatulu, mis moodustaks ligikaudu 18–20 % kogutulust.

Kõik hiljuti kavandatud uued omavahendid ootavad praegu nõukogu otsust.

EUROOPA PARLAMENDI SEISUKOHAD

Nõuandemenetluse raames, kus käsitleti esimesi uusi omavahendeid, kiitis parlament ettepaneku üldjoontes heaks, tehes mõned [muudatusettepanekud](#). Parlament võttis [10. mail 2023](#) vastu ka resolutsiooni, milles nõuti kindlalt, et nõukogu võtaks vastu esimesed uued omavahendid, ja soovitati võtta kasutusele täiendavad uued omavahendid.

Andras Schwarcz
04/2024

1.4.2. ELI KULUD

Eelarvesse kantavate kulude heakskiitmise eest vastutavad ühiselt Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament. ELi aastaelarve peab jääma mitmeaastase finantsraamistiku raames eri rubriikide ehk kulukategooriate (nagu ühtne turg, ühtekuuluvus ja loodusvarad) jaoks kokku lepitud ülemmäärade piiresse. Ootamatu rahavajaduse täitmiseks on ELil olemas temaatilised ja mittetemaatilised erivahendid. ELi kulutuste mõju suurendamiseks kasutatakse eelarvelisi tagatisi ja rahastamisvahendeid. Lisaks mitmeaastases finantsraamistikus sisalduvatele kuludele kuuluvad ELi 2021.–2027. aasta kogukulude hulka ajutise taasterahastu „Next Generation EU“ (NGEU) vahendid, mis aitavad ELi majandusel COVID-19 kriisist taastuda.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 310–325 ja 352 ning Euroopa Aatomenergiaühenduse asutamislepingu artiklid 106a, 171–182 ja 203;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2018/1046](#), mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012;
- Nõukogu 17. detsembri 2020. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2020/2093](#), millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (edaspidi „mitmeaastase finantsraamistiku määrus“);
- Nõukogu 29. veebruari 2024. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2024/765](#), millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027;
- Nõukogu 14. detsembri 2020. aasta [määrus \(EL\) 2020/2094](#), millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks;
- 16. detsembri 2020. aasta [institutsioonidevaheline kokkulepe](#) Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava.

EESMÄRK

ELi eelarve üldeesmärk on rahastada Euroopa Liidu poliitikat eelarvedistsipliini järgides ning kooskõlas kehtivate reeglite ja menetlustega. ELi eelarve on peamiselt mõeldud investeringute tegemiseks. Seetõttu võtab EL vastu pikaajalised kulukavad

ehk mitmeaastased finantsraamistikud, mille kestus on viis kuni seitse aastat (vt allpool).

ALUSPÕHIMÕTTED

ELi eelarve põhineb ELi üldeelarve suhtes kohaldatavate finantsreeglite määruse artiklites 6–38 sätestatud üheksal eelarvepõhimõttel, milleks on eelarve ühtsus, õigsus, aastasus^[1], tasakaal, arvestusühik (euro), kõikehõlmavus, sihtotstarbelisus (iga assigneering eraldatakse kindla kululiigi jaoks), usaldusväärne finantsjuhtimine ja läbipaistvus.

Aastasuse põhimõtte järgimisel peab aga arvestama sellega, et hallata tuleb ka mitmeaastaseid meetmeid, mille osakaal eelarves on suurenenud. Seepärast sisaldab eelarve liigendatud assigneeringuid, mis koosnevad

- kulukohustuste assigneeringutest, millega rahastatakse jooksva eelarveaastal mitu aastat kestvate meetmete elluviimiseks võetud juriidiliste kohustustega seotud kõiki kulusid;
- maksete assigneeringutest, millest kaetakse jooksva eelarveaastal või eelmistel eelarveaastatel võetud lepinguliste kohustuste täitmisel tekkivad kulud.

16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes on sätestatud, et komisjon peab koostama aastaaruande, milles antakse ülevaade ELi eri meetmete finants- ja eelarvemõjudest, olenemata sellest, kas neid rahastatakse ELi eelarvest või väljaspool seda. Aruanne peab sisaldama teavet ELi varade ja kohustuste, mitmesuguste laenuhingute-, sealhulgas Euroopa stabiilsusmehhanismi ja Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (2.6.8) ning muude võimalike tulevaste mehhanismide kohta. Ka peab aruanne sisaldama teavet kliimamuutustega seotud kulutuste, bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamisele ja ümberpööramisele kaasa aitavate kulutuste, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ning ÜRO kestliku arengu eesmärkide rakendamise kohta kõigis asjaomastes ELi programmides.

ELI KULUDE STRUKTUUR JA KATEGOORIAD

1. ELi kulude jaod

Üldeelarve on jagatud kümneks jaoks – üks iga institutsiooni kohta. Kui teiste institutsioonide jaod koosnevad peamiselt halduskuludest, siis komisjoni oma (III jagu) sisaldab tegevuskulusid ning meetmete ja programmide elluviimisel tekkivaid halduskulusid (tehniline abi, ametid ja personal). 2024. aastal moodustavad halduskulud 189,28 miljardi euro suurusest kulukohustuste assigneeringute kogusummast eeldatavalt kokku 6,3%.

Komisjon kasutab eelarves liigendust, kus vahendid on esitatud poliitikavaldkondade ja programmide kaupa vastavalt rubriikidele ehk teemavaldkondadele (vt allpool). Nii on kõigi ELi poliitikavaldkondade kulusid ja tulemuslikkust lihtsam hinnata.

[1]Põhimõte, et eelarvesse kantud assigneeringud kiidetakse heaks eelarveaastaks, mis kestab 1. jaanuarist 31. detsembrini.

2. Mitmeaastane finantsraamistik (1.4.3)

Alates 1988. aastast on ELi kulud koondatud mitmeaastasest raamistikku, mille kohaselt on eelarve jaotatud kindlaksmääratud kuluülemmääraga rubriikideks. Need vastavad laiematele poliitikavaldkondadele ja kajastavad peamisi prioriteete, mida tuleb eelarvest raamistiku kehtivuse ajal rahastada. Esimene programmitöö periood kestis viis aastat, sellele järgnenud perioodid aga seitse aastat. Seitsmeaastane on ka praegune periood. Aastaeelarves tuleb kinni pidada mitmeaastasest finantsraamistikust sätestatud ülemmääradest.

ELi eelarve suhtes kohaldatakse range tasakaalu põhimõtet, mis on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 310 ja finantsmääruses. Praktikas tähendab see, et ELi eelarve on kulupõhine. Teisisõnu saab koondtulu kasvada ainult nii palju, kui mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade ja nendest välja jäävate erivahenditega on eelnevalt lubatud. Mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 4 kohaselt kohaldatakse selliste ülemmäärade suhtes nominaalset automaatset ülespoole kohandamist 2 % aastas^[2]. Ajavahemikku 2021–2027 hõlmavas mitmeaastasest finantsraamistikust nähti ette kulukohustuste assigneeringute kogusumma 1824,3 miljardit eurot 2018. aasta hindades, sellest 1074,3 miljardit eurot mitmeaastasele finantsraamistikule ja 750 miljardit eurot taasterahastule „NextGenerationEU“ (NGEU), mida suurendati mitmeaastase finantsraamistiku määruse artiklis 5 sätestatud programispetsiifiliste kohanduste tulemusena veel 11 miljardi euro võrra.

Pärast komisjoni 20. juunil 2023 esitatud seadusandlikku ettepanekut jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu 6. veebruaril 2024 kokkuleppele, mis andis võimaluse mitmeaastasest finantsraamistikku esmakordselt muuta. Kokkulepe mõjutab kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku järelejäänud aastaid, võimaldades muuta mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid ning neid ülemmäärasid ületavate erivahendite ulatust ja suurust. Täpsemalt nähakse kokkuleppega ette 21 miljardit eurot (2024. aasta hindades) täiendavaid kulusid nominaalväärtuses, sealhulgas 17 miljardi euro ulatuses toetusi, mis eraldatakse Ukrainale uue erivahendi kaudu lisaks mitmeaastase finantsraamistiku ülemmääradele^[3]. See kasv vastab maksimaalsete lubatud kulude 2,8 % suurenemisele praeguse mitmeaastase finantsraamistiku ülejäänud perioodi jooksul.

Kokkuvõttes vähenevad ELi reaalsed kogukulud märkimisväärselt, hoolimata kulude rahastamise nominaalsest suurenemisest aastatel 2021–2023. Praeguse mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 esimese 2,5 aasta jooksul on kumulatiivne inflatsioon ELis juba 23,7 %. Nagu on märgitud [Euroopa Parlamendi tellitud hiljutises uuringus](#), peaks see muutus vähendama mitmeaastase finantsraamistiku osakaalu ELi kogurahvatulus 2027. aasta lõpuks 0,96 %-ni. Seda on tunduvalt vähem kui 1,05 % kogurahvatulust, mida aastaid 2021–2027 hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku vastuvõtmise ajal eeldati.

[2] Sama automaatset kohandamist kohaldatakse taasterahastu „NextGenerationEU“ programmide rakendamisel.

[3] Kokkuleppega nähakse Ukrainale hiljuti kokkulepitud Ukraina rahastu raames ette ka 33 miljardi euro ulatuses kompensatsioonilaene.

Alltoodud tabelis on esitatud 2024. aasta eelarve läbilõige poliitikavaldkondade kaupa, nagu need on aastaid 2021–2027 hõlmavas mitmeaastases finantsraamistikus kindlaks määratud.

ELi 2024. aasta eelarve (miljonites eurodes): kulukohustuste ja maksete assigneeringud vastavalt mitmeaastase finantsraamistiku kategooriatele

ASSIGNEERINGUD RUBRIIGITI	2024. aasta eelarve	
	Kulukohustused	Maksed
Ühtne turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond	21 493,4	20 828,0
Ühtekuuluvus, vastupanuvõime ja väärtused	74 560,7	33 716,0
Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	64 665,2	24 155,7
Vastupanuvõime ja väärtused	9 895,5	9 560,3
Loodusvarad ja keskkond	57 338,6	54 151,4
Turuga seotud kulud ja otsetoetused	40 517,3	40 505,5
Ränne ja piirihaldus	3 892,7	3 249,0
Julgeolek ja kaitse	2 321,2	2 035,4
Naabus ja maailm	16 230,0	15 291,2
Euroopa avalik haldus	11 988,0	11 988,0
Temaatilised erivahendid	2 221,7	1 734,4
Assigneeringud kokku	189 385,4	142 630,3

Allikas: Euroopa Komisjon. Arvandmed on esitatud 2023. aasta novembri hindades.

3. Paindlikkus ja temaatilised erivahendid

Peale kulutuste, mis on eelarvesse kantud ELi poliitika rahastamiseks mitmeaastaste programmide alusel, on osa rahalisi ressursse ELi eelarves reserveeritud selleks, et tegutseda ootamatute kriiside ja olude korral. Selliseid paindlikkuse ja temaatilisi erivahendeid võib kasutada majanduskriisi korral (nt EGF – Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond), loodusõnnetuste, rahvatervise kriiside korral ja humanitaarhädalukorras (nt SEAR – solidaarsus- ja hädaabireserv) ning siis, kui ELi liikmesriigis, kandidaatriigis või väljaspool ELi tekib muu ootamatu vajadus (nt paindlikkusinstrument). Tänu nendele vahenditele on võimalik teatava summani katta erakorralist rahavajadust.

EUROOPA LIIDU TAASTERAHASTU – „NEXT GENERATION EU“

Selle vahendi raames võtab komisjon kasutusele 750 miljardit eurot 2018. aasta hindades, millest kuni 390 miljardit eurot võib kasutada toetusteks ja kuni 360 miljardit eurot võib kasutada laenude andmiseks lisaks 2021.–2027. aasta pikaajalisele eelarvele, et aidata ELi COVID-19 järgselt üles ehitada. Komisjonil on volitused laenata [omavahendite otsuse](#) artikli 5 lõike 1 alusel ELi nimel vahendeid kapitaliturgudelt. Kulude katteks kasutatud vahendite põhisumma tagasimaksed (390 miljardit eurot 2018. aasta hindades) ja maksmisele kuuluvad intressid tuleb katta

ELi üldeelarvest, sealhulgas pärast 2021. aastat järk-järgult kasutusele võetavatest uutest omavahenditest saadavast piisavast tulust. (1.4.1)

NGEU peaks eelkõige keskenduma a) tööhõive taastamisele ja töökohtade loomisele; b) reformidele ja meetmetele kestliku majanduskasvu ja tööhõive potentsiaali elavdamiseks, et tugevdada liikmesriikide ühtekuuluvust ja suurendada nende vastupidavust; c) ettevõtjate, eelkõige COVID-19 kriisi majanduslikust mõjust puudutatud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate toetamiseks võetavale meetmetele ning kestliku majanduskasvu hoogustamisele ELis, sealhulgas ettevõtetesse suunatavatele otsestele finantsinvesteeringutele; d) COVID-19 kriisile reageerimiseks vajalikele teadusuuringute ja innovatsiooni meetmetele; e) meetmetele, mille abil suurendada valmisolekut kriisideks ning võimaldada ELil reageerida kiirelt ja mõjusalt ulatuslikele hädaolukordadele, sealhulgas varuda esmatarbekaupu ja meditsiinivahendeid ning hankida kriisile kiireks reageerimiseks vajalikku taristut; f) meetmele, mille abil tagada, et COVID-19 kriis ei takistaks õiglast üleminekut kliimaneutraalsele majandusele; g) meetmele, mille abil leevendada COVID-19 kriisi mõju põllumajandusele ja maaelu arengule.

Selleks et toetada liikmesriike investeeringute ja reformidega, lepiti 12. veebruaril 2021 kokku uues taaste- ja vastupidavusrahasutus. Rahastu kaudu pidi liikmesriikidele tehtama kättesaadavaks 672,5 miljardit eurot (2018. aasta hindades) laene ja toetusi, mida rakendatakse riiklike taaste- ja vastupidavuskavade kaudu^[4]. Kavad peavad sisaldama reforme ja investeeringuid, mis hõlmavad peamisi poliitikavaldkondi (kuus sammast^[5]), edendama rohe- ja digipööret ning võtma arvesse Euroopa poolaasta riigipõhiseid soovitusi.

Seoses Venemaa sissetungiga Ukrainasse avaldas komisjon 18. mail 2022 [teatise kava „REPowerEU“ kohta](#), milles esitatakse strateegia ELi sõltuvuse vähendamiseks Venemaa energiaimpordist. Komisjoni hinnangul eeldaks eesmärgi saavutamine sellise strateegiaga abil 210 miljardit eurot lisainvesteeringuid. Seda silmas pidades tegi komisjon muude meetmete seas^[6] ettepaneku muuta taaste- ja vastupidavusrahasutu määrust, et jagada ümber kuni 225 miljardi euro ulatuses taaste- ja vastupidavusrahasutust üle jäänud laene ning eraldada kuni 7,5 % Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kaudu kättesaadavatest vahenditest kava „REPowerEU“ jaoks. Lisaks tehakse kuni 20 miljardit eurot (2022. aasta hindades) kättesaadavaks direktiivi 2003/87/EÜ kohase [heitkogustega kauplemise süsteemi kaudu lubatud heitkoguse ühikute enampakkumisel müügist](#) või määrusega (EL) 2021/1755 loodud Brexitiga kohanemise reservist ümber paigutatavatest vahenditest. Nendest vahenditest rahastatakse

[4]Pärast ajakohastatud riiklike taaste- ja vastupidavuskavade arvessevõtmist, milles võetakse arvesse kava „REPowerEU“, vastavad summad 2022. aasta hindades 648 miljardile eurole. Muudetud taaste- ja vastupidavusrahasutu määrusega on liikmesriikidele tehtud kättesaadavaks täiendavad toetused heitkogustega kauplemise süsteemist ja Brexitiga kohanemise reservist. Seega jaguneb praegune 357 miljardi eurone toetus esialgse taaste- ja vastupidavusrahasutu toetusteks mahuga 338 miljardit eurot, heitkogustega kauplemise süsteemiga seotud toetusteks mahuga 17,3 miljardit eurot ja Brexitiga kohanemise reservi toetusteks mahuga 1,6 miljardit eurot. Lisaks võisid liikmesriigid kuni 2023. aasta augustini taotleda laenukoost. 385 miljardi euro suurusest rahastamispaketist oli 2023. aasta lõpuks kulukohustustega seotud peaaegu 291 miljardit eurot.

[5]Rohepööre; digipööre; majanduslik ühtekuuluvus, tootlikkus ja konkurentsivõime; sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus; tervishoid ning majanduslik, sotsiaalne ja institutsiooniline vastupidavus; järgmisele põlvkonnale suunatud poliitika.

[6]Kavas „REPowerEU“ nähakse ühtlasi ette uued rahalised vahendid, eraldades selleks turustabiilsusreservis hoitavaid heitkogustega kauplemise süsteemi lubatud heitkoguse ühikuid 20 miljardi euro suuruses summas ning tehes ülekandeid ühtekuuluvusfondidest (kuni 12,5 % liikmesriikide eraldistest) ja maaelu arengu fondist (samuti 12,5 % neile eraldatud vahenditest).

riiklike taaste- ja vastupidavuskavade uut peatükki, milles määratakse kindlaks konkreetsed meetmed energiavarustuse mitmekesistamiseks ja fossiilkütustest sõltuvuse vähendamiseks laenude (kuni 225 miljardit eurot) ja toetuste näol (kuni 75 miljardit eurot). Liikmesriigid taotlesid läbivaadatud taaste- ja vastupidavuskavade raames REPowerEU määruses sätestatud tähtjaks 127,24 miljardi euro ulatuses laene.

Eespool nimetatud mitmeaastase finantsraamistiku muutmise kokkuleppega kehtestatakse eelkõige uus astmeline rahastamismehhanism, et katta taasterahastuga „NextGenerationEU“ seotud intressimakseülekulusid. Selle mehhanismi kohaldamisel võib võtta viimase abinõuna kasutusele uue temaatilise ELi taasterahastu, mis jääb mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade alt välja, kuid üksnes juhul, kui rubriigi 2b raames juba eraldatud summad ei ole pärast vahendite kulukohustustest vabastamist, prioriteetide muutmist ja mittetemaatiliste erivahendite raames kättesaadavate vahendite kasutusele võtmist.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament jagab nõukoguga eelarvealast pädevust ja selle valdkonna õigused olid ühed esimesed Euroopa Parlamendi liikmetele 1970tel aastatel antud õigused (1.2.5). Eelarvapädevus on seotud ELi iga-aastaste kulude kogusumma ja jaotuse kindlaksmääramise ning eelarve täitmise kontrollimisega.

Parlamendi eelarvekomisjon vastutab parlamendi nimel mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavate läbirääkimiste ja aastaeelarve vastuvõtmise eest ning esindab parlamendi seisukohti läbirääkimistel nõukoguga. Tavaliselt on parlamendil õnnestunud saavutada muudatusettepanekute abil kõige olulisemate kulude suurendamine (kuigi mitte alati alguses mahus).

2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavatel läbirääkimistel kaitses parlament suures osas edukalt a) mitmeaastase finantsraamistiku ülemmääratõstmist ja mitme juhtprogrammi tugevdamist; b) kohustust võtta kasutusele uued ELi omavahendid, et katta vähemalt NGEUga seotud kulud (põhisumma ja intressid); c) oma rolli taasterahastu rakendamisel kooskõlas ühenduse meetodiga; d) ELi eelarve panuse tähtsust kliima- ja bioloogilise mitmekesisuse eesmärkide ning soolise võrdõiguslikkuse saavutamisel; e) uue mehhanismi kasutuselevõtmist, et kaitsta ELi eelarvet õigusriigi põhimõtete rikkumise eest (1.4.3).

Parlament on samuti süstemaatiliselt nõudnud eelarve läbipaistvust ning kõigi ELi eelarvest rahastatavate toimingute ja vahendite nõuetekohast kontrolli.

Parlament on eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutav institutsioon (ELi toimimise lepingu artikkel 319). Eelarvekontrollikomisjon valmistab ette eelarve täitmise poliitilise kontrolli alla kuuluva kogu tegevuse (1.4.5). Igal aastal kajastab eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlus parlamendi järeldusi selle kohta, kuidas komisjon ning teised institutsioonid ja asutused on ELi eelarvet täitnud. Selle eesmärk on kontrollida, kas eelarve täitmine toimus kooskõlas asjakohaste eeskirjadega (vastavus), sealhulgas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (eriti tulemuslikkuse nõudega).

Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon korraldab kord aastas kohtumise Euroopa Investeerimispannaga (EIP) (1.3.15), et kontrollida panga finantstegevust,

ning koostab igal aastal raporti EIP senise tegevuse ja tulemuste kohta. Parlamendi eelarvekomisjon ning majandus- ja rahanduskomisjon on kokku leppinud, et igal aastal koostatakse raport, milles hinnatakse EIP praegust ja edasist tegevust. Nad tegutsevad selle ülesande täitmisel juhtiva komisjonina kordamööda. Parlamendi arvates võivad rahastamisvahendid olla ELi rahalise toetuse mõju suurendamiseks küll vajalikud, kuid seejuures on ta rõhutanud, et neid tuleks kasutada rangetel tingimustel, piirates riske ELi eelarvele. Finantsmäärus sisaldab seetõttu liidu eelarvest rahastatavate või sellega tagatud rahastamisvahendite kasutamiseks üksikasjalikke reegleid.

Parlamendi eelarvekomisjon ning majandus- ja rahanduskomisjon vastutavad ühiselt taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollimise eest. Selleks on loodud oma tööühm ning iga kahe kuu järel toimuvad komisjoniga taaste- ja vastupidavusdialoogid.

Francisco Padilla Olivares
04/2024

1.4.3. MITMEAASTANE FINANTSRAAMISTIK

Koos 2021.–2027. aasta finantsraamistikuga on vastu võetud kuus mitmeaastast finantsraamistikku. Lissaboni lepinguga muudeti finantsraamistik institutsioonidevahelisest kokkuleppes määruseks. Mitmeaastane finantsraamistik, mis kehtestatakse vähemalt viieaastaseks perioodiks, peab tagama ELi kulude korrapärase kujunemise ELi omavahendite piires. Selles kehtestatakse määrad, millele ELi aastaelarve peab vastama. Finantsraamistiku määruks on kehtestatud kulude ülemmäärad laiadele kulukategooriatele, mida nimetatakse rubriikideks. Pärast 2. mail 2018 esitatud esialgseid ettepanekuid ja COVID-19 pandeemia puhkemise järel esitas komisjon 27. mail 2020 taastekava („NextGenerationEU“), mis sisaldas muudetud ettepanekuid 2021.–2027. aasta finantsraamistiku ja omavahendite kohta ning 750 miljardi euro suuruse (2018. aasta hindades) taasterahastu loomist. See pakett võeti 16. detsembril 2020 institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemusel vastu. Võttes arvesse toimunud muutusi, muudeti mitmeaastast finantsraamistikku 2022. aasta detsembris ja siis uuesti põhjalikumalt 2024. aasta veebruaris.

ÕIGUSLIK ALUS

- Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikkel 312;
- [nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2020/2093](#), millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027;
- [nõukogu 14. detsembri 2020. aasta määrus \(EL\) 2020/2094](#), millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks;
- [16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe](#) Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava.

TAUST

1980. aastatel tekkis institutsioonidevahelistes suhetes konflikt, mis oli põhjustatud järjest suurenevast lõhest olemasolevate ressursside ja tegelike rahastamisvajaduste vahel. Et konflikti parema kavandamise abil leevendada ning tugevdada eelarvedistsipliini ja parandada eelarve täitmist, töötati välja mitmeaastase finantsperspektiivi kontseptsioon. Esimene institutsioonidevaheline kokkulepe sõlmiti sel eesmärgil 1988. aastal. See hõlmas aastate 1988–1992 finantsperspektiivi, mida tuntakse ka Delors'i I paketina, ja selle eesmärk oli tagada vajalikud vahendid ühtse Euroopa akti eelarve täitmiseks. Järgmine institutsioonidevaheline kokkulepe sõlmiti 29. oktoobril 1993. aastal koos aastate 1993–1999 finantsperspektiiviga (Delors'i II pakett), mis võimaldas kahekordistada struktuurifondide mahtu ja tõsta omavahendite ([1.4.1](#)) ülemmäära. Kolmas institutsioonidevaheline kokkulepe, mis

käsitles aastate 2000–2006 finantsperspektiivi ja mida tuntakse ka Agenda 2000 nime all, allkirjastati 6. mail 1999 ning üks selle peamisi eesmärke oli tagada vajalikud vahendid laienemise rahastamiseks. Neljas institutsioonidevaheline kokkulepe, mis hõlmas ajavahemikku 2007–2013, sõlmiti 17. mail 2006.

Lissaboni lepinguga muudeti finantsraamistik institutsioonidevahelisest kokkuleppest nõukogu määruseks, mis tuleb seadusandliku erimenetluse kohaselt vastu võtta ühehäälselt ja mille vastuvõtmiseks on vaja ka Euroopa Parlamendi nõusolekut. Lisaks sellele, et ELi toimimise lepingu artiklis 312 on sätestatud, et finantsraamistikuga määratakse kindlaks „kulukohustuste assigneeringute iga-aastased piirmäärad iga kululiigi kohta ning maksete assigneeringute iga-aastane piirmäär“, on seal ka öeldud, et finantsraamistikuga tuleb kehtestada „kõik muud sätted, mida on vaja iga-aastase eelarvemenetluse sujuvaks toimimiseks“.

Viies mitmeaastane finantsraamistik, mis hõlmas ajavahemikku 2014–2020, oli esimene, mille kogusumma reaalkaardis vähenes. Üks parlamendi tingimusi finantsraamistiku heakskiitmiseks oli seetõttu kohustuslik läbivaatamine, et parlament saaks finantsraamistiku kehtivusaja jooksul eelarvevajadusi uuesti hinnata ja neid vajaduse korral kohandada. Ühtlasi tagati kokkuleppega muu hulgas suurem paindlikkus, et kavandatud summad saaks täielikult ära kasutada, ning kindlustati arusaam ELi tõelise omavahendite süsteemi suunas liikumisest. 2014.–2020. aasta muudetud finantsraamistik võeti vastu 20. juunil 2017. Selles on rändega seotud meetmete, töökohtade loomise ja majanduskasvu toetamiseks ette nähtud lisasummad. Ühtlasi tugevdati paindlikkusinstrumenti ja hädaabireservi. Nüüd on võimalik veel rohkem summasid rubriikide ja aastate vahel ümber paigutada, et ootamatule olukorrale reageerida ja viia ellu uusi prioriteete.

2021.–2027. AASTA FINANTSRAAMISTIK

Komisjon esitas [2. mail 2018](#) seadusandlikud ettepanekud 2021.–2027. aasta finantsraamistiku kohta. Komisjoni ettepaneku kohaselt oli kulukohustuste assigneeringute summa 1134,6 miljardit eurot (2018. aasta hindades), mis moodustab 1,11% EL-27 kogurahvatulust. Muu hulgas oli kavas suurendada piirihalduse, rände, julgeoleku, kaitse, arengukoostöö ja teadusuuringute valdkonna eelarvet. Ühtekuuluvuspoliitika ja põllumajanduspoliitika valdkonna eelarvet sooviti aga kärpida. Üldist ülesehitust oli kavas lihtsustada (58-lt 37-le kuluprogrammile). Ühtlasi tegi komisjon ettepaneku erivahendite kohta, mille kohta finantsraamistiku ülemmäärad ei kehtiks, sest nii saaks ELi eelarvet koostada paindlikumalt. Finantsraamistikku taheti lisada Euroopa Arengufond. Peale selle tegi komisjon ettepaneku tulupoolt ajakohastada, s.o võtta kasutusele mitu uut omavahendite kategooriat.

Euroopa Parlament võttis 2021.–2027. aastaks kavandatud finantsraamistiku kohta vastu resolutsiooni [14. märtsil 2018](#) ja [30. mail 2018](#). Parlament andis [14. novembril 2018](#) täpsema ülevaate oma läbirääkimisvõlutest, sealhulgas finantsraamistiku määruse ja institutsioonidevahelise kokkuleppe ettepanekute muudatustest, ning esitas kõigi rubriikide ja programmide kohta arvandmed. Parlament oli seisukohal, et finantsraamistiku kulukohustuste ülemmäär peaks tõusma 1,0%-lt (EL-28) 1,3%-le (EL-27) ELi kogurahvatulust. See oleks olnud 1324 miljardit eurot (2018. aasta hindades), mis oli 16,7% suurem summa kui komisjoni ettepanekus. Parlament oli arvamusel, et ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika eraldised peaksid

jääma reaalkväärtuses sama suurteks, kuid mitut prioriteeti, sealhulgas programme „Euroopa horisont“, „Erasmus+“ ja LIFE, tuleks veel rohkem tugevdada; luua tuleks uus lastegarantii (5,9 miljardit eurot) ja uus energiasüsteemi ümberkujundamise fond (4,8 miljardit eurot); rände ja piirihaldusega tegelevate detsentraliseeritud asutuste rahastamist tuleks rohkem kui neljakordistada (rohkem kui 12 miljardi euroni). ELi eelarvest kliimaeesmärkide saavutamiseks eraldatav summa peaks moodustama 2021.–2027. aasta finantsraamistiku kuludest vähemalt 25%, kliimaeesmärke tuleks arvesse võtta kõikides asjaomastes poliitikavaldkondades ja kliimakulude määra tuleks hiljemalt 2027. aastaks tõsta 30%-ni. Parlament soovis, et finantsraamistiku läbivaatamine oleks kohustuslik.

Nõukogu avaldas [30. novembril 2018](#) ja [5. detsembril 2019](#) läbirääkimispaketi eelnõu, mis sisaldas ka horisontaalseid ja valdkondlikke aspekte, mida tavaliselt arutati seadusandliku tavamenetluse alla kuuluvate kuluprogrammide vastuvõtmisel (parlament tegi selle kohta etteheiteid, näiteks tema 10. oktoobri 2019. aasta resolutsiooni punktides 14–16). Nõukogu soovis mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste assigneeringute kogusummana kehtestada 2018. aasta hindades 1087 miljardit eurot (1,07% EL-27 kogurahvatulust), mis oli parlamendi ootustest tublisti väiksem.

Pärast Euroopa Parlamendi valimisi andis parlament [10. oktoobril 2019](#) ja [13. mail 2020](#) oma läbirääkimismeeskonnale uued volitused ning, kuna Euroopa Ülemkogu olid erimeelsused, palus komisjonil esitada ettepaneku finantsraamistikuga seotud hädaolukorra kava kohta, mis kaitseks ELi programmide toetuse saajaid juhul, kui kehtiva finantsraamistiku kestus on vaja pikendada.

[14. jaanuaril 2020](#) esitas komisjon ettepaneku õiglase ülemineku fondi kohta, mis kuulub Euroopa rohelise kokkuleppe alla ja on finantsraamistikuga seotud ettepanekute paketi lisaelement.

COVID-19 kriisi ja vajalike liikumispäärduste kehtestamise ränge majandusmõju leevendamiseks avaldas komisjon [27. mail 2020](#) finantsraamistikku käsitleva muudetud ettepaneku, mille kohaselt oli raamistiku summaks ette nähtud 1100 miljardit eurot, ja [28. mail 2020](#) ettepaneku võtta peale selle kasutusele taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU), mille summa on (2018. aasta hindades) 750 miljardit eurot, millest 500 miljardit eurot on ette nähtud toetusteks ja 250 miljardit eurot laenudeks. Pakett hõlmas seadusandlikke ettepanekuid uute rahastamisvahendite kohta ning juba esitatud finantsraamistiku programmides ette nähtud muudatusi. Lisapaketi rahastamiseks kavatseti finantsturgudelt laenu võtta. Selleks muutis komisjon ka omavahendeid käsitleva otsuse ettepanekut, et laenu saaks võtta kuni 750 miljardi euro suuruses summas. Komisjoni pakettis oli ka ettepanek tõsta 2014.–2020. aasta finantsraamistiku kohaste kulukohustuste ülemmäära 2020. aastaks 11,5 miljardi euro võrra, et alustada toetuse andmist enne, kui uus finantsraamistik hakkab kehtima.

Euroopa Ülemkogu võttis [21. juulil 2020](#) vastu järeldused majanduse taastamiseks tehtavate jõupingutuste („NextGenerationEU“), 2021.–2027. aasta finantsraamistiku ja omavahendite kohta. Aastate 2021–2023 taastamispüüdlusteks kinnitati 750 miljardi euro suurune summa. Toetuskomponenti vähendati aga 500 miljardilt eurolt 390 miljardile eurole ja laenukomponenti suurendati 250 miljardilt eurolt

360 miljardile eurole. Finantsraamistiku 2020. aasta ülemmääratõstmise ettepaneku lükkas Euroopa Ülemkogu tagasi. 2021.–2027. aasta finantsraamistiku kulukohustuste üldiseks ülemmääraks kehtestati 1074,3 miljardit eurot. Peale selle nähti järeldustes ette, et eelarve ja NGEU kaitseks õigusriigi põhimõtete rikkumise eest kehtestatakse tingimuslikkuse kord. Lepiti kokku, et alates 1. jaanuarist 2021 võetakse kasutusele uus omavahend, mis põhineb ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel. Kavandati tegevus selleks, et võtta 2021.–2027. aasta finantsraamistikus kasutusele veel uusi omavahendeid, millest laekuvat tulu kasutatakse NGEU raames võetud laenude ennetähtaegseks tagasimaksmiseks. NGEU õiguslikuks aluseks on ette nähtud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 122, mille kohaselt on ELil õigus kehtestada majanduslikule olukorrale vastavad meetmed nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega, kaasamata seadusandlikku menetlust parlamentis.

Parlament reageeris nendele järeldustele väga kiiresti ja võttis [23. juulil 2020](#) vastu resolutsiooni, milles ta nimetas taasterahastu loomist ajalooliseks sammuks, kuid tulevikule suunatud programmides tehtud kärped mõistis hukka. Parlament nõudis, et Euroopa Ülemkogu pakutud summasid suurendataks sihtotstarbeliselt, ja kordas, et ta ei anna finantsraamistiku kohta nõusolekut, kui ELi omavahendite süsteemi reformi kohta ei sõlmita kokkulepet, mille eesmärk on katta vähemalt NGEUga seotud kulud (põhisumma ja intressid), et tagada selle usaldusväärsus ja jätkusuutlikkus. Samuti nõudis parlament, et teda kaasataks kooskõlas ühenduse meetodiga eelarvepädeva institutsioonina täielikult taasterahastuga seotud menetlustesse.

Kolmepoolsed läbirääkimised Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel algasid 2020. aasta augustis ja jõudsid lõpule 10. novembril 2020. Pärast parlamendilt nõusoleku saamist võeti nõukogu määrus mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 kohta 17. detsembril 2020. aastal vastu. 1. jaanuaril 2021 jõustus uus [tingimuslikkuse mehhanism, et kaitsta ELi eelarvet ja taasterahastut „NextGenerationEU“ õigusriigi põhimõtte rikkumise eest](#), mis oli veel üks parlamendi nõusoleku saamise eeltingimus. Kõik 27 liikmesriiki ratifitseerisid omavahendeid käsitleva otsuse 31. maiks 2021, mis võimaldas ELil hakata taasterahastu „NextGenerationEU“ raames kapitaliturgudel võlakirju emiteerima.

Mitmeaastane finantsraamistik (EL-27) (miljonit eurot 2018. aasta hindades)

Kulukohustuste assigneeringud	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Kokku 2021–2027
1. Ühtne turg, innovatsioon ja digitaalvaldkond	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Ühtekuuluvus, vastupanuvõime ja väärtused	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Vastupanuvõime ja väärtused	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Loodusvarad ja keskkond	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374

millest: turuga seotud kulud ja otsesed maksed	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Ränne ja piirihaldus	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Julgeolek ja kaitse	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Naabrus ja maailm	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Euroopa avalik haldus	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
millest: institutsioonide halduskulud	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
KULUKOHUSTUSTE ASSIGNEERINGUD KOKKU	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
MAKSETE ASSIGNEERINGUD KOKKU	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Poliitiline kokkulepe hõlmab lisaks 2021.–2027. aasta finantsraamistikule ka tulevast omavahendite süsteemi ja uue [taasterahastu](#) NGEU kõrvalmeetmeid. Lisaks [17. detsembri 2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määrusele](#) kajastub kompromiss [institutsioonidevahelises kokkuleppes](#) ja mitmes [ühisavalduses](#).

Parlament suutis kindlustada eelkõige järgmise:

- lisaks 2020. aasta juuli ettepanekule eraldatakse 15 miljardit eurot lisavahendeid järgmistele juhtprogrammidele: programmid „Euroopa horisont“, „Erasmus+“, „EL tervise heaks“, „InvestEU“, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex), naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend „Globaalne Euroopa“, humanitaarabi, õiguste ja väärtuste programm ning programm „Loov Euroopa“;
- õiguslikult siduv tegevuskava uute ELi omavahendite kasutuselevõtuks;
- mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 üldise ülemmäära järkjärguline tõstmine 1074,3 miljardilt eurolt 1085,3 miljardile eurole 2018. aasta hindades (seda on selgitatud allpool);
- paindlikkusinstrumendile 1 miljardi euro suuruse lisasumma eraldamine;
- uus menetlusetapp (eelarvekontrollimenetlus) ELi toimimise lepingu artikli 122 alusel tulevaste kriisimehhanismide loomiseks, millel võib olla märkimisväärne mõju eelarvele;
- parlamendi kaasamine NGEU sihtotstarbelise välistulu kasutamisse, sihtotstarbelise välistulu ja laenu tehingute üldine ümberhindamine finantsmääruse järgmisel läbivaatamisel ning tulevastel finantsraamistikuteemalistel läbirääkimistel tehtava koostöö kord;
- kliimamuutustega seotud kulutuste tõhusama jälgimise meetodika, mille eesmärk on jõuda selleni, et finantsraamistiku/NGEU kulutustest eraldatakse vähemalt 30% kliimaeesmärkide toetamiseks^[1];

[1]21. juunil 2022 avaldas komisjon [talituste töödokumendi](#), milles ta kirjeldas, kuidas ta kavatses hakata kliimaküsimusi 2021.–2027. aasta finantsraamistikus ja NGEUs arvesse võtma.

- uus iga-aastane bioloogilise mitmekesisuse eesmärk (2024. aastal 7,5% ning 2026. ja 2027. aastal 10%) ja soolise võrdõiguslikkuse kulude mõõtmise meetoodika väljatöötamine;
- toetusesaajaid käsitlevate andmete kogumise, kvaliteedi ja võrreldavuse reform, et ELi eelarvet, sealhulgas NGEU kulutusi, paremini kaitsta.

Muud 2021.–2027. aasta finantsraamistiku komponendid, mis vastavad parlamendi prioriteetidele, on järgmised:

- Euroopa Arengufondi integreerimine ELi eelarvesse;
- põllumajanduse ja ühtekuuluvuse üldine rahastamine 2014.–2020. aastaga võrreldaval tasemel;
- Õiglase Ülemineku Fondi loomine.

Lisavahendid summas 15 miljardit eurot hõlmavad järkjärgulist suurendamist 11 miljardi euro ulatuses, mille peamine allikas on uus mehhanism, mis on seotud ELi kogutud trahvidega ja mille tulemuseks on automaatsed lisaeraldised asjaomastele programmidele aastatel 2022–2027. Seitsmeaastase finantsraamistiku üldine ülemäär tõuseb seega järk-järgult 1085,3 miljardi euronit 2018. aasta hindades, mis reaalkulude ületab aastaid 2014–2020 hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku vastavat ülemäära (1083,3 miljardit eurot 2018. aasta hindades ilma Ühendkuningriigita ja koos Euroopa Arengufondiga) 2 miljardi euro võrra. Lisaallikad hõlmavad järgmist: varud, mis jäävad eraldamata Euroopa Ülemkogu kehtestatud ülemäärade piires (2,5 miljardit eurot); AKV riikide investeerimisrahastu (Euroopa Arengufond) tagasimaksud naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi „Globaalne Euroopa“ jaoks (1 miljard eurot) ja kulukohustustest vabastatud teadusuuringute assigneeringud programmi „Euroopa horisont“ kasuks (0,5 miljardit eurot)^[2].

Institutsioonidevahelises kokkuleppes lepiti 2020. aastal kokku, et taasterahastu loomiseks võetud võla põhisumma tagasimaksud ja intressid tuleb tasuda ELi eelarvest, „sealhulgas pärast 2021. aastat kasutusele võetud uutest omavahenditest saadavast piisavast tulust“, kuid seejuures ei tohi finantsraamistiku (2021–2027) ülemäärased ületada, piiramata seda, kuidas see küsimus lahendatakse tulevastes mitmeaastastes finantsraamistikes alates 2028. aastast. Põhieesmärk oli säilitada ELi programmid ja vahendid. 22. detsembril 2021 tegi komisjon ettepaneku uute omavahendite ja mitmeaastase finantsraamistiku määruse sihipärase muutmise kohta (mis võeti hiljem tagasi), mille eesmärk oli muu hulgas võtta kasutusele uus mehhanism, mille abil võiks ülemäärased alates 2025. aastast tõsta automaatselt, et võtta arvesse uutest omavahenditest laekuvat võimalikku lisatulu ja kasutada seda NGEU jaoks võetud võla ennetähtaegseks tagasimaksmiseks. Parlament võttis muutmissettepaneku kohta [13. septembril 2022](#) vastu vaheraporti.

Komisjon andis teada, et ta kavatses esitada 1. jaanuariks 2024 ülevaate mitmeaastase finantsraamistiku toimimisest ja vajaduse korral ettepanekud selle muutmiseks. Oma [18. mai 2022. aasta teatises „Ukraina abistamine ja ülesehitamine“](#) märkis komisjon, et „enneolematud vajadused, mida Euroopas toimuv sõda põhjustab, nõuavad palju

[2]Finantsmääruse artikli 15 lõige 3.

suuremaid rahalisi vahendeid, kui praeguses mitmeaastases finantsraamistikus on ette nähtud". Seepärast nõudis parlament [19. mail 2022](#), et võimalikult kiiresti, see on hiljemalt 2023. aasta esimeses kvartalis, esitataks mitmeaastase finantsraamistiku põhjaliku muutmise kohta seadusandlik ettepanek.

Esimese sammuna muudeti 2022. aasta detsembris [nõukogu määrusega \(EL, Euratom\) 2022/2496](#) mitmeaastast finantsraamistikku paketi raames, mille parlament oli võtnud kiirmenetlusega vastu [24. novembril 2022](#). Sellega anti õigus kohaldada 2023. ja 2024. aastal eelarvetagatist, mida praegu kohaldatakse liikmesriikidele antavate laenude suhtes, ka Ukrainale antavate makromajandusliku finantsabi laenude suhtes: kui tagatissumma tulebki välja maksta, võetakse vajalik summa kasutusele nn manööverdamisruumist – see ületab finantsraamistikus kindlaksmääratud ülemmäärasid, kuid peab jääma omavahendite ülemmäära piiresse.

Kava kindlaks määramiseks võttis Euroopa Parlament 15. detsembril 2022 vastu resolutsiooni [mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 täiustamise ning vastupidava ja uutele ülesannetele kohandatud ELi eelarve kohta](#), milles ta esitas oma peamised nõudmised.

20. juunil 2023 tegi komisjon ettepaneku [sihipärase läbivaatamise](#) kohta, mis hõlmaks enamikku neist nõudmistest (kuus kuud enne läbivaatamise esialgset kavandamist):

- 50 miljardi euro suurune reserv, et tulla toime Ukraina sõja ning selle humanitaar-, majandus- ja eelarvemõjudega (toetused, laenud ja tagatised);
- lisarahastamine rände, üleilmsete probleemide ja loodusõnnetuste puhuks – rubriikide 4 ja 6 ülemmäärasid suurendatakse vastavalt 2 miljardi euro ja 10,5 miljardi euro võrra ning solidaarsus- ja hädaabireservi suurendatakse 2,5 miljardi euro võrra;
- uus Euroopa Liidu taasterahastu (NGEU), mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid, et lahendada NGEU rahastamisvahendi võla tagasimaksmisega seotud probleem inflatsiooni ja intressimäärade järsu kiirenemise kontekstis;
- Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm (STEP) Euroopa strateegilise autonoomia suurendamiseks pärast ülemaailmseid tarneahela häireid – rubriikide 1, 3 ja 5 ülemmäärasid suurendatakse vastavalt 3,5 miljardi euro, 5 miljardi euro ja 1,5 miljardi euro võrra ning rubriigi 1 raames kasutatakse kulukohustustest vabastatud teadusuuringute assigneeringuid;
- paindlikkusinstrumendi suurendamine 3 miljardi euro võrra, et luua ettenägematutele asjaoludele reageerimiseks rohkem eelarvepoliitilist manööverdamisruumi;
- lisarahastamine haldusele (1,9 miljardit eurot), suurendades vastavalt rubriigi 7 ülemmäära.

Euroopa Parlament võttis 3. oktoobril 2023 vastu oma [mandaadi](#), rõhutades, et muudetud mitmeaastane finantsraamistik peab olema kehtestatud 1. jaanuariks 2024. Euroopa Ülemkogu 15. detsembri 2023. aasta kohtumine lõppes siiski ummikseisus.

[Muudetud mitmeaastase finantsraamistik](#) avaldati 29. veebruaril 2024 pärast seda, kui lõpuks saavutati poliitiline kokkulepe. See hõlmab kärpeid programmis

„Euroopa horisont“ (mida kompenseerib vaid osaliselt see, et taaskasutatakse eelmise mitmeaastase finantsraamistiku teadusuuringute assigneeringuid, mis on kulukohustustest vabastatud), programmis „EL tervise heaks“ (mida leevendatakse mitmeaastase finantsraamistiku artikli 5 kohase mehhanismiga) ning ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika otseses eelarve täitmises, kusjuures STEPi jaoks on ette nähtud üksnes piiratud uued vahendid.

See on siiski esimene kord, kui mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamine on toonud kaasa kulutuste ülemäärade netosuurenemise. Peamised positiivsed tulemused on järgmised: 50 miljardit eurot Ukrainale aastateks 2024–2027, rände ja välistegevuse ning Euroopa Kaitsefondi (STEPi raames) suurem rahastamine, erivahendite suurem rahastamine (paindlikkusinstrument ja ELi solidaarsusreserv – äärmuslike ilmastikunähtuste ja loodusõnnetuste järgsete ülesehitustööde jaoks, – mis on nüüd hädaabireservist kolmandatele riikidele antava hädaabi jaoks eraldi), ning piiristamata NGEU rahastamisvahendi erivahendi loomine, et kaitsta programme märkimisväärsete kärbeta eest. Osa ELi ühistest laenudest kaetakse iga-aastase eelarvemenetluse käigus (Euroopa Ülemkogu seadis mittesiduvaks sihttasemeks 50%). Selleks et kasutada Euroopa Liidu taasterahastu erivahendit, tuleb ligikaudu pool kuludest katta erivahenditest või programmidest tehtavate ümberpaigutustega. Viimasel neist on kaks etappi: esimene on vabastatud vahendite summaga samaväärsete vahendite kasutuselevõtmine ja teine on nn viimase abinõuna täiendavate riiklike osamaksete mehhanism.

Täpsemad üksikasjad on esitatud [komisjoni teatises mitmeaastase finantsraamistiku tehnilise kohanduse kohta](#).

Lisateavet selle teema kohta on võimalik leida [eelarvekomisjoni](#) veebisaidilt.

Alix Delasnerie
04/2024

1.4.4. EELARVE TÄITMINE

Eelarve täitmise eest vastutab Euroopa Komisjon, kuid täitmine toimub koostöös liikmesriikidega. Poliitilist kontrolli selle üle teostab Euroopa Parlament.

ÕIGUSLIK ALUS

- [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artiklid 290, 291, 317, 318, 319, 321, 322 ja 323 ning Euratomi asutamislepingu artikkel 179;
- finantsmäärus, st Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2018/1046](#), mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid;
- [16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe](#) Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava.

EESMÄRK

Euroopa Komisjon vastutab nii eelarve tulu- kui ka kulupoole täitmise eest vastavalt aluslepingutele, kooskõlas finantsmääruse sätete ja suunistega ning heakskiidetud assigneeringute piires ([1.4.3](#)).

Liikmesriigid teevad Euroopa Komisjoniga koostööd, et assigneeringuid kasutataks usaldusväärse finantsjuhtimise, st säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtte kohaselt.

KIRJELDUS

A. Põhimehhanism

Eelarve täitmine tähendab peamiselt kulukohustuste võtmist ja seejärel maksete tegemist. Kulukohustuse võtmiseks tehakse kõigepealt otsus, et teatavalt eelarverealt pärit summast rahastatakse kindlat tegevust. Kui sellele vastav juriidiline kohustus on võetud (näiteks leping sõlmitud), nõutav teenus osutatud, ehitustöö tehtud või tellitud kaubad tarnitud, kiidetakse kulutuse tegemine heaks ja vajalik summa makstakse välja.

B. Eelarve täitmise viisid

Euroopa Komisjon võib eelarvet täita järgmistel viisidel:

- otse („otsene eelarve täitmine“) oma talituste või rakendusametite kaudu,
- koostöös liikmesriikidega („jagatud eelarve täitmine“),
- kaudselt („kaudne eelarve täitmine“), usaldades eelarve täitmise ülesanded üksustele ja isikutele (nt ELi mittekuuluvad riigid, rahvusvahelised organisatsioonid vms).

Praktikas täidetakse ligikaudu 70% eelarvest jagatud eelarve täitmise raames (liikmesriigid jaotavad rahasummasid ja haldavad kulusid), 20% otseselt Euroopa Komisjoni või tema rakendusametite poolt ja ülejäänud 10% kaudselt^[1].

[Finantslâbipaistvuse süsteem](#) annab teavet komisjoni poolt otseselt hallatavate rahaliste vahendite saajate kohta. Nende rahasummade saajate kohta, mida liikmesriik haldab kaudselt või koostöös Euroopa Komisjoniga, peab andmed avaldama liikmesriik ise.

ELi toimimise lepingu artiklis 317 on sätestatud, et Euroopa Komisjon peab täitma eelarvet koostöös liikmesriikidega ning et ELi toimimise lepingu artikli 322 alusel kehtestatud määrustes tuleb sätestada liikmesriikide kontrolli- ja auditeerimiskohustused eelarve täitmisel ning sellest tulenev vastutus.

ELi õigusaktide rakendamise laiemas kontekstis on ELi toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291 ühtlasi ette nähtud sätted, millega reguleeritakse Euroopa Komisjonile antud delegeeritud volitusi ja rakendamisolitusi ning eelkõige kontrolli, mida liikmesriigid, nõukogu ja Euroopa Parlament sellega seoses teevad Euroopa Komisjoni üle.

ELi toimimise lepingu artikli 290 kohaselt võidakse seadusandliku aktiga delegeerida Euroopa Komisjonile õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis täiendavad „seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi“. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad Euroopa Komisjonile volituste delegeerimise tagasi võtta või esitada selle suhtes vastuväiteid. Sellisel juhul õigusakt ei jõustu.

ELi toimimise lepingu artikliga 291 reguleeritakse Euroopa Komisjonile antud rakendamisolitusi. Kui artikli 291 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks, siis artikli 291 lõikes 2 on sätestatud, et nende õigusaktide alusel antakse rakendamisolitused Euroopa Komisjonile või [ELi lepingu](#) artiklites 24 ja 26 osutatud juhtudel nõukogule, „kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi“. ELi toimimise lepingu artikli 291 lõike 3 kohaselt sätestavad Euroopa Parlament ja nõukogu määruste abil eeskirjad, mis käsitlevad kontrollimehhanisme, mida kohaldatakse Euroopa Komisjoni rakendamisolituste teostamise suhtes.

ELi institutsioonid leppisid 2020. aastal kokku uues institutsioonidevahelises kokkuleppes eelarvedistsipliini, eelarvealase koostöö ning usaldusväärse finantsjuhtimise, samuti uute omavahendite, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise tegevuskava kohta. See võeti vastu paralleelselt [mitmeaastase finantsraamistiku määrusega](#) aastateks 2021–2027 ning selle eesmärk ei ole üksnes tagada institutsioonide jätkuv koostöö eelarveküsimustes, vaid ka parandada liidu igaaastast eelarvemenetlust ja hõlbustada lisas esitatud tegevuskava kaudu ELi uute omavahendite kasutuselevõttu selle mitmeaastase finantsraamistiku raames.

ELi toimimise lepingu artiklit 291 täiendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta [määrus \(EL\) nr 182/2011](#), millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolituste teostamise suhtes. Kontrolli tehakse

[1]Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraadi andmed aastateks 2021–2027.

komiteede kaudu, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad ja mida juhatab Euroopa Komisjoni esindaja. Määrusega nähti ette kaks uut menetluse liiki, mida kohaldatakse olenevalt asjaomase akti kohaldamisalast. Kontrollimenetluse kohaselt ei saa Euroopa Komisjon meedet vastu võtta juhul, kui komitee esitab negatiivse arvamuse. Nõuandemenetluse kohaselt on Euroopa Komisjon küll kohustatud võtma komitee järeldusi võimalikult suurel määral arvesse, kuid komitee arvamus ei ole tema jaoks siduv.

Kui liikmesriik täidab eelarvet puudulikult, karistatakse teda raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse ning rahastamiskõlblikkuse kontrolli raames. Euroopa Komisjoni ja kontrollikoja tehtud kontrolli tulemusel nõutakse alusetult makstud summad sisse nii, et korrigeeritakse summat, mida ELi eelarvest riigi valitsusele makstakse. Euroopa Komisjon teeb korrektsioone puudutava otsuse eespool nimetatud rakendamisevolituste kasutamist käsitleva korra kohaselt (1.4.5).

Kontrollikoda kontrollib seega korrapäraselt eelarve täitmist (1.3.12). Teatavaid valdkondi on tema aruannetes korduvalt kritiseeritud.

C. Rakenduseeskirjad

ELi toimimise lepingu artiklil 322 põhinevas finantsmääruses on sätestatud kõik eelarve täitmist reguleerivad põhimõtted ja reeglid. Määrus on horisontaalne, st seda kohaldatakse kõigi kulu- ja tuluvaldkondade suhtes. Eelarve täitmise suhtes kohaldatavaid reegleid on ka sektoripõhistes määrustes, mis hõlmavad konkreetseid ELi poliitikavaldkondi.

Kehtiv finantsmäärus võeti vastu 2018. aasta juulis ning see jõustus 2. augustil 2018. Peaaegu kõiki selle sätteid, mis käsitlevad liidu institutsioonide haldusassigneeringute kasutamist, hakati kohaldama aga alles alates 1. jaanuarist 2019^[2].

Euroopa Komisjoni peamine vahend eelarve täitmisel ja täitmise üle järelevalve tegemisel on arvutipõhine raamatupidamissüsteem ABAC (tekkepõhine arvestus). Euroopa Komisjon on võtnud meetmeid, et täita kõige rangemaid rahvusvahelisi raamatupidamisstandardeid, eelkõige Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC) rahvusvahelisi avaliku sektori raamatupidamise standardeid. Eelarve täitmisel tuleb järgida ka ELi õigusakte, mida kohaldatakse avalike hangete (asjad, ehitustööd ja teenused 2.1.10) lepingute suhtes. Liidu finantshuve aitab kaitsta ka varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätamise süsteem. Süsteemi abil on võimalik ELi rahalisi vahendeid taotlevad ning Euroopa Komisjoni või muude institutsioonide vastu juriidilisi kohustusi võtnud ebausaldusväärsed isikud ja üksused varakult kindlaks teha, jätta nad menetlustest kõrvale ja karistada neid rahaliselt^[3].

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil on eelarveküsimustes kaheksugune roll:

- ühena kahest eelarvepädevast institutsioonist kiidab ta heaks järgmise aasta eelarveassigneeringud;

[2]Uue finantsmääruse artikli 282 lõike 3 punkt c.

[3]Süsteemi reguleeritakse finantsmäärusega ja see on koosõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2018. aasta määrusega (EL) 2018/1725, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel liidu institutsioonides, organites ja asutustes ning isikuandmete vaba liikumist.

- iga-aastase eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse raames kontrollib ta eelmise aasta eelarve täitmist.

Eelarvemenetluse raames mõjutab Euroopa Parlament ELi eelarve täitmist juba vahendite eraldamist käsitlevate muudatusettepanekute ja otsuste kaudu, mis tehakse eelarvemenetluse (1.2.5) käigus.

Kui parlamendil on kahtlusi, et kulutused ei ole õigustatud või et Euroopa Komisjon ei suuda neid kulutusi teha, võib ta otsustada kasutada eelarvereservi mehhanismi, paigutades nõutud rahasumma reservi, kuni Euroopa Komisjon esitab asjakohased tõendid koos taotlusega paigutada rahalised vahendid reservist ümber. Assigneeringute ümberpaigutamise taotluse peavad heaks kiitma nii parlament kui ka nõukogu. Kuni assigneeringud ei ole reservist asjakohasele eelarvereale ümber paigutatud, ei ole neid võimalik kasutada.

Eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse (1.4.5) kaudu on parlamendil võimalik kontrollida jooksva aasta eelarve täitmist. Kuigi enamik tõstatatavaid küsimusi puudutab perioodi (tavaliselt eelmist aastat), mille eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitletakse, on paljud küsimused, mille parlamendi eelarvekontrollikomisjon eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse raames Euroopa Komisjonile esitab, seotud hoopis jooksva aasta eelarve täimisega. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuse juurde kuulub lahutamatu heakskiidu andmist käsitlev resolutsioon, milles on Euroopa Komisjonile ja muudele eelarve täitmises osalevatele organitele esitatud palju kohustusi ja soovitusi.

Lissaboni lepingu kohaselt vastutab parlament koos nõukoguga selle eest, et võetakse vastu „finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord“ (ELi toimimise lepingu artikli 322 lõige 1).

Peale selle mõjutab parlament peaaegu kõikides poliitikavaldkondades eelarve täitmist õigusloome- ja muu tegevuse kaudu, nt raportite ja resolutsioonidega või lihtsalt Euroopa Komisjonile suuliselt või kirjalikult vastatavaid küsimusi esitades.

Viimastel aastatel on parlament tugevdanud poliitilist kontrolli Euroopa Komisjoni üle sellega, et on võtnud kasutusele vahendid, mille kaudu saab vahetada teavet rahasummade kasutamise ja täitmata kulukohustuste summa kohta (st juriidiliste kohustuste kohta, mida ei ole veel maksete tegemisega täidetud). Täitmata kulukohustused võivad muutuda probleemiks, kui need pika aja vältel kogunevad, ja seetõttu palub parlament Euroopa Komisjonil need kontrolli all hoida.

Välja töötatakse uusi vahendeid, mille abil saab eelarve täitmist paremini jälgida ja suurendada ELi programmide tasuvust. Seetõttu nõuab parlament, et ELi programmide kohta esitataks kvaliteetsed tegevusaruanded (mille Euroopa Komisjon peab koostama koos üldeelarve esialgset projekti puudutavate töödokumentidega) ja korrapärased kulutasuvuse analüüsid.

Lisateavet selle teema kohta leiate [eelarvekomisjoni](#) veebisaidilt.

Stefan Schulz
05/2024

1.4.5. EELARVEKONTROLL

ELi eelarvet kontrollitakse igas ELi institutsioonis ja liikmesriikides. Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Parlament teevad eri tasanditel üksikasjalikku kontrolli. Euroopa Parlament kontrollib igal aastal eelarve täitmist, et anda heakskiit Euroopa Komisjoni, teiste ELi institutsioonide ja ELi detsentraliseeritud asutuste tegevusele.

ÕIGUSLIK ALUS^[1]

- [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) artiklid 287, 317, 318, 319, 322 ja 325;
- [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus \(EL, Euratom\) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi \(EL\) nr 1296/2013, \(EL\) nr 1301/2013, \(EL\) nr 1303/2013, \(EL\) nr 1304/2013, \(EL\) nr 1309/2013, \(EL\) nr 1316/2013, \(EL\) nr 223/2014 ja \(EL\) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus \(EL, Euratom\) nr 966/2012](#) (vt eelkõige II jaotise 7. peatükk usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte ja tulemuspõhisuse kohta ning XIV jaotis välisauditi ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta);
- [16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel](#), mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava (III osa);
- [Euroopa Parlamendi kodukorra](#) II osa 6. ja 7. peatüki artiklid 99, 100 ja 104; V osa 2. peatüki artikkel 134; V lisa.

EESMÄRGID

Eelarvetoimingute ja finantskontrollisüsteemide seaduslikkuse, õigsuse ja majandusliku usaldatavuse ning Euroopa Liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise (säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse) tagamine, kusjuures Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Parlament vastutavad ühtlasi ka eesmärkide saavutamise kontrollimise eest (tulemuslikkuse kriteeriumid).

SAAVUTUSED

A. Kontroll riiklikul tasandil

Tulude ja kulude esmast kontrolli teostavad suures osas riiklikud ametiasutused. Nad on säilitanud oma pädevuse, eelkõige traditsiooniliste omavahendite osas (vt teabelehte [1.4.1](#)), mille kogumiseks ja kontrollimiseks on neil sissetöötatud kord. Eelarvekontroll toimub ühtlasi õigusnormide rikkumise ja pettuste vastase võitlusena (vt teabelehte [1.4.6](#)). Jagatud eelarve täitmise korrale alluvate rahastamisvahendite, näiteks Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi

[1] Käesoleva dokumendi koostamise ajal olid pooleli institutsioonidevahelised läbirääkimised uue finantsmääruse üle.

(mis koos moodustavad struktuurifondid) ning Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) tegevuskulusid kontrollivad samuti esmalt liikmesriikide ametiasutused.

B. Kontroll ELi tasandil

1. Sisekontroll

Igas institutsioonis teostavad kontrolli kõigepealt eelarvevahendite kasutajad ja raamatupidajad, seejärel institutsiooni siseaudiitor.

2. Väliskontroll: Euroopa Kontrollikoda (vt teabelehte [1.3.12](#))

Väliskontrolli teostavad liikmesriikide kontrolliasutused ja Euroopa Kontrollikoda, kusjuures viimane esitab igal aastal eelarvepädevatele institutsioonidele vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 287 järgmised üksikasjalikud aruanded:

- kinnitav avaldus raamatupidamisaruannete usaldatavuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta;
- üldeelarve täitmise aastaaruanne, mis hõlmab kõikide institutsioonide ja allasutuste eelarveid;
- iga-aastased eriaruanded Euroopa Liidu asutuste ja organite kohta;
- eriaruanded eriküsimustes (tulemus- ja vastavusauditid);
- arvamused (uute või muudetud õigusaktide kohta, millel on ELi finantsjuhtimisele märkimisväärne mõju);
- ülevaated, mis hõlmavad poliitika- ja juhtimisteemasid, analüüsivad veel auditeerimata valdkondi või küsimusi või annavad teatavatele teemadele faktilise aluse;
- eelarveaastate 2019, 2020 ja 2021 kohta avaldas kontrollikoda aruande ELi eelarve üldise tulemuslikkuse kohta. Alates eelarveaastast 2022 lõpetas kontrollikoda sellise aruande avaldamise.

Kontrollikoda koostab korrapäraselt aruandeid ka laenutegevuse ja Euroopa Arengufondi (EAF) kohta. EAFi viimane eelarve hõlmas ajavahemikku 2014–2020, seejärel lisati EAF 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku raames ELi üldeelarvesse^[2].

3. Kontroll poliitilisel tasandil: Euroopa Parlament

Euroopa Parlamendi seisukoha koostamise eest vastutab eelarvekontrollikomisjon ja eelkõige on tema vastutusel järgmine:

- ELi ja EAFi eelarve täitmise kontroll;
- eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuste, sealhulgas eelarve täitmisele heakskiidu andmise sisemenetluse ettevalmistamine;
- ELi, selle institutsioonide ja muude liidu rahastatavate organite kontode ja bilansside sulgemine ning auditeerimine;
- Euroopa Investeerimispanka (vt teabelehte [1.3.15](#)) finantstegevuse kontroll;

[2]8., 9., 10. ja 11. EAFi rakendamine ja nende tegevusest aru andmine toimub ka edaspidi eraldiseisvalt kuni nende sulgemiseni.

- mitmesuguste ELi rahastamisvormide kulutõhususe kontroll ELi poliitika elluviimisel;
- Euroopa Kontrollikoja liikmete ametisse nimetamine, võttes arvesse kontrollikoja aruandeid;
- ELi eelarve täitmisel esinevate pettuste ja eeskirjade eiramise juhtumite uurimine, meetmete võtmine selliste juhtumite ärahoidmiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning ELi finantshuvide üldine kaitse;
- suhted kontrollikoja, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuriga.

EELARVE TÄITMISELE HEAKSKIIDU ANDMINE

Kord aastas annab Euroopa Parlament nõukogu soovitusel alusel heakskiidu komisjoni (ning teiste institutsioonide ja asutuste) tegevusele eelarveaasta $n-2$ eelarve täitmisel, olles eelnevalt muu hulgas läbi vaadanud komisjoni peadirektoraatide (ja teiste institutsioonide) iga-aastased tegevusaruanded, komisjoni iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, hindamisaruande (ELi toimimise lepingu artiklil 318 põhinev hindamisaruanne keskendub ELi programmide tulemustele, arvestades parlamendi ja nõukogu eelnevate aastate soovitusi), kontrollikoja aastaaruande ning komisjoni ja teiste institutsioonide vastused parlamendi esitatud küsimustele (ELi toimimise lepingu artikkel 319). Seda protsessi nimetatakse parlamentaarseks kontrolliks eelarve täitmise üle ning selle eesmärk on tagada vastavus õiguslikele ja regulatiivsetele nõuetele ning usaldusväärne finantsjuhtimine. Parlamendi seisukoha nende aruannete suhtes valmistab ette eelarvekontrollikomisjon. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsustele lisatakse resolutsioon, mis sisaldab parlamendi tähelepanekuid ja soovitusi eelarve täitmise kohta.

Komisjon ja muud institutsioonid on kohustatud järgima Euroopa Parlamendi poolt eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevates resolutsioonides esitatud tähelepanekuid (ELi toimimise lepingu artikli 319 lõige 3 ja finantsmääruse artikkel 262).

Tavaliselt arutab Euroopa Parlament eelarve täitmisele heakskiidu andmise raporteid täiskogu istungil enne 15. maid (finantsmääruse artikkel 260). Hääletamine eelarve täitmisele heakskiidu andmise üle toimub seega tavaliselt mai osaistungjärgul või – juhul kui hääletamine edasi lükatakse – oktoobri osaistungjärgul. Kui heakskiidu andmise ettepanek ei kogu häälteenamust või kui parlament otsustab otsuse tegemise (kevadel) edasi lükata, teavitab parlament asjaomaseid institutsioone või asutusi heakskiidu andmise otsuse edasilükkamise põhjustest. Asjaomased institutsioonid või ametid peavad võtma viivitamatult meetmeid, et kõrvaldada heakskiidu andmise otsuse tegemist takistavad asjaolud. Seejärel esitab eelarvekontrollikomisjon kuue kuu jooksul uue raporti koos uue ettepanekuga heakskiidu andmise või sellest keeldumise kohta.

Kuigi ELi toimimise lepingus viidatakse ainult komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmisele, annab Euroopa Parlament läbipaistvuse ja demokraatliku kontrolli eesmärgil eraldi heakskiidu ka teiste institutsioonide ning organite ja iga asutuse või sarnase üksuse eelarve täitmisele (detsentraliseeritud asutuste ning avaliku ja

erasektori partnerluste eelarve täitmisele heakskiidu andmise sätted on esitatud nende asutamismääruses). Parlament on alates 2009. aastast keeldunud heakskiidu andmisest nõukogu peasekretäri eelarve täitmisele, kuna nõukogu ei ole teinud eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses koostööd. Euroopa Parlamendi otsused ja resolutsioonid Euroopa Liidu üldeelarve I jao (Euroopa Parlament) täitmisele heakskiidu andmise kohta adresseeritakse lõpuks parlamendi presidendile.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. Pädevuse kujunemine

Ajavahemikus 1958–1970 andis nõukogu Euroopa Parlamendile teada, kas ta otsustas anda komisjoni tegevusele eelarve täitmisel heakskiidu või mitte. Aastal 1971 sai parlament õiguse teha nõukoguga eelarve täitmisele heakskiidu andmisel koostööd. Alates 1. juunist 1977, mil jõustus 22. juuli 1975. aasta alusleping, on raamatupidamisaruannetele heakskiidu andmise volitused ainult parlamendil ja nõukogu annab eelnevalt soovitusi. Ühtlasi viib Euroopa Parlament vastavates komisjonides läbi volinikukandidaatide kuulamisi ning eelarvekontrollikomisjon kuulab ära kontrollikoja liikmekandidaadid, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) peadirektoriks pürgivad kandidaadid, kes on läbinud eelvaliku, ning OLAFi järelevalvekomitee liikmed. Neid ametikohti ei ole parlamendis toimivate kuulamisteta võimalik täita. Samuti tuleb märkida, et OLAFi peadirektori määrab ametisse Euroopa Komisjon, kes kooskõlastab otsuse Euroopa Parlamendi ja nõukoguga, ning OLAFi järelevalvekomitee liikmed nimetatakse ametisse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisel kokkuleppel.

B. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse rakendamine

Euroopa Parlament võib otsustada heakskiidu andmise edasi lükata, kui ta ei ole mingis aspektis rahul sellega, kuidas komisjon on eelarvet haldanud. Heakskiidu andmisest keeldumist võib käsitleda nõudmisena, et komisjon astuks tagasi. Nii juhtus 1998. aasta detsembris: heakskiidu andmise ettepanek lükati täiskogu istungil toimunud hääletusel tagasi ning seejärel loodi viiest sõltumatust eksperdist koosnenud rühm, et uurida komisjoni vastu esitatud pettuste, juhtimisvigade ja onupojapoliitikaga seotud süüdistusi. 16. märtsil 1999 astus komisjon täies koosseisus tagasi.

Seoses heakskiidu andmisega komisjoni tegevusele Euroopa Liidu üldeelarve täitmisel lisas Euroopa Parlament 2011. ja 2012. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusse kaks uut aspekti. Need on kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimine, mis toimub üheaegselt tulemuslikkuse hindamisega (ELi toimimise lepingu artikkel 318); ELi rahanduse hindamisaruanne, mis põhineb saavutatud tulemustel, ning säte, mille kohaselt võib heakskiidu andmise otsusesse lisada reservatsioone teatavate poliitikavaldkondade suhtes. Euroopa Kontrollikoda pidi 2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse raames avaldama esmakordselt viimase nelja aasta jooksul vastupidise arvamuse raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Oma esimeses aruandes ELi eelarve üldise tulemuslikkuse kohta leidis Euroopa Kontrollikoda siiski, et kasutusele võetud korruga võib rahul olla. Parlament toetas Euroopa Kontrollikoja soovitusi, et Euroopa Komisjoni teabe kvaliteeti tuleks veelgi

parandada, ning rõhutas, et tulemus- ja mõjunäitajad sobivad tulemuslikkuse mõõtmiseks paremini kui sisend- ja väljundnäitajad.

2019. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus uuris parlament ka puudusi Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) eelarve haldamises ja finantsjuhtimises ning leidis, et ameti selgitused olid ebapiisavad. Parlament otsustas lükata Frontexi eelarve täitmisele heakskiidu andmise 2021. aasta kevadelt edasi 21. oktoobrile 2021, mil täiskogu hääletas ameti eelarve täitmisele heakskiidu andmise poolt, kuid paigutas 90 miljonit eurot ehk ligikaudu 12% ameti kogueelarvest reservi. Neid vahendeid võib vabastada ainult juhul, kui Frontex täidab teatavad tingimused, nimelt võtab tööle 20 puuduvat põhiõiguste järelevalvajat ja kolm tegevdirektori asetäitjat, kes peavad olema nende ametikohtade täitmiseks piisavalt kvalifitseeritud, ning loob mehhanismi ELi välispiiridel aset leidvatest tõsistest juhtumitest teatamiseks ja toimiva põhiõiguste järelevalve süsteemi. Järgneva, 2020. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse käigus lükkas parlament otsuse tegemise Frontexi raamatupidamise aastaaruande kohta edasi, sest leidis, et Frontex ei olnud täitnud parlamendi 2021. aasta oktoobris seatud tingimusi. Lisaks oli ametil tarvis tegeleda Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) uurimise järeldustega ahistamise, väärkäitumise ja rändajate tagasisaatmise kohta ning anda tulemustest parlamendile aru. Viimastes eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlustes on parlament keskendunud taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollinõuetele, rahastamisprogrammide kõrgetele veamääradele, ELi vahendite kasutamise läbipaistvusele (sealhulgas teave lõplike abisaajate kohta), valitsusväliste organisatsioonide juurdepääsule ELi vahenditele ning ELi vahendite jälgimise kontrolli- ja järelevalveraamistiku tugevdamisele ebastabiilsetes või konfliktipiirkondades.

Nagu juba eespool sedastatud, peavad komisjon ning teised institutsioonid ja detsentraliseeritud asutused andma aru meetmetest, mis on võetud seoses Euroopa Parlamendi eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsioonides toodud tähelepanekutega. Liikmesriigid peavad teavitama komisjoni meetmetest, mis on Euroopa Parlamendi tähelepanekute põhjal võetud, ja komisjon peab neid järelaruande koostamisel arvesse võtma (finantsmääruse artikkel 262).

Parlamendi erikomisjonid aitavad samuti tagada, et ELi vahendeid kasutatakse tõhusalt ja et seejuures lähtutakse ELi maksumaksja huvidest. Eelarvekontrollikomisjoni liikmed on paljudel juhtudel pidanud arutelusid ka liikmesriikide parlamentide vastavate komisjonide esindajate, riiklike kontrolliasutuste ja tolliametite esindajatega.

Lisateavet selle teema kohta leiate [eelarvekontrollikomisjoni](#) veebisaidilt.

Diána Haase

04/2024

1.4.6. PETTUSTEVASTANE VÕITLUS JA EUROOPA LIIDU FINANTSHUVIDE KAITSE

Euroopa Liidu eelarvekontrollitegevus tugineb kahele põhimõttele: ühelt poolt tagada ELi eelarve nõuetekohane kasutamine ning teiselt poolt kaitsta liidu finantshuve ja võidelda kelmuse ja pettuse vastu. Euroopa Pettustevastasel Ametil (OLAF) on volitused uurida ELi eelarvet kahjustavaid pettusi, korrupsiooni ja raskeid üleastumisi. OLAF tegeleb ka pettustevastase poliitika väljatöötamisega. Euroopa Prokuratuur uurib ELi eelarvet kahjustavaid õigusrikkumisi ja toob nende toimepanijad kohtu ette.

ÕIGUSLIK ALUS

- [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELi toimimise leping) artikli 310 lõige 6 ja artikkel 325 pettustevastase võitluse kohta;
- ELi toimimise lepingu artikkel 287 Euroopa Kontrollikoja kohta;
- ELi toimimise lepingu artikkel 86 Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta [määrus \(EL, Euratom\) 2018/1046](#), mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, XIII ja XIV jaotis;
- 16. detsembri 2020. aasta [institutsioonidevaheline kokkulepe](#) Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava, III osa;
- [Euroopa Parlamendi kodukorra](#) II osa 6. peatüki artiklid 92, 93 ja 94; V osa 1. peatüki artikkel 129, 2. peatüki artikkel 134 ja 4. peatüki artikkel 142 ning V lisa.

EESMÄRGID

Et kodanikud saaksid olla kindlad, et nende raha kasutatakse õigesti, peab Euroopa Liit koos oma liikmesriikidega kaitsma liidu finantshuve. Tähtis on ka jälgida ja kontrollida Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuri tegevust ning toetada neid võitluses liidu eelarve täitmisel esinevate kelmuse ja pettuse ning õigusnormide rikkumise vastu.

TAUSTTEAVE

Pettuse- ja korrupsioonivastane võitlus ning ELi finantshuvide kaitse ametlikustati 1988. aastal pettustevastase võitluse koordineerimise üksuse loomisega. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon kehtestati nõukogu 26. juuli 1995. aasta

[aktiga](#). OLAF loodi 1999. aastal. Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta [määrusega \(EL\) 2017/1939](#) asutati Euroopa Prokuratuur, mis alustas tegevust 2021. aasta juunis.

Need ning muud õigusaktid ja soovitused täidavad järgmisi eesmärke:

- tagada finantshuvide kaitse kriminaalõiguse ja haldusuurimiste abil, maksumaksjate raha kaitsmise tervikliku poliitika ja komisjoni [pettustevastase võitluse strateegia](#) abil;
- parandada [OLAFi](#) juhtimist ja tugevdada juurdluste menetluslikke tagatisi;
- toetada [Euroopa Prokuratuuri](#).

ÕIGUSAKTID

A. Pettustevastase võitluse mehhanismide parandamine

2004. aastal tehti algust esimese Heraklese programmiga. Heraklese eesmärk oli kaitsta ELi finantshuve, võideldes ELi eelarvet mõjutavate õigusnormide rikkumiste, kelmuse ja pettuse ja korrupsiooni vastu. Herakles I-le järgnesid [Herakles II](#) (2007–2013) ja [Herakles III](#) (2014–2020). Kõiki Heraklese programme haldas OLAF. Seoses uue mitmeaastase finantsraamistikuga (2021–2027) võeti kasutusele uus [ELi pettustevastase võitluse programm](#). See programm on kavandatud kordama ja parandama programmi Herakles III ning see ühendatakse pettustevastase infosüsteemiga (AFIS) ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteemiga (IMS), mida mõlemat haldab OLAF.

[AFIS](#) on tehniline taristu kelmuse ja pettusega seotud teabe vahetamiseks liikmesriikide ja ELi haldusasutuste vahel. Sellega toetatakse tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide kohaldamist, pakkudes vahendeid teabevahetuseks ja abiks operatiivtegevuses kelmuse ja pettuse või korrupsiooni avastamiseks. [IMS](#) on elektrooniline teabe jagamise süsteem, mis hõlbustab eri valdkondade rikkumisjuhtumitest teatamist. See süsteem on mõeldud liikmesriikidele ja ELi vahendite saajatele. IMS on AFISi osa ja seda kasutab praegu 35 riiki.

Parlament on toetanud komisjoni koostatud tegevuskava maksupettuse ja maksustamise vältimise vastase võitluse tõhustamiseks, mis esitati [õiglase ja lihtsa maksustamise paketi](#) osana. See tähendaks, et tuleb välja töötada liikmesriikide endi ning liikmesriikide ja komisjoni vahelise tõhustatud ja mitut valdkonda hõlmava koostöö ja kooskõlastamise strateegia. Erilist tähelepanu tuleks pöörata ennetamise, varajase avastamise ja tollitransiidi järelevalve mehhanismide väljatöötamisele.

Uus [keskne elektrooniline makseteabe süsteem](#) on toiminud alates 1. jaanuarist 2024. Selles süsteemis peetakse arvestust piiriüleste maksete kohta ELis ning ELi mittekuuluvatele riikidele või territooriumidele tehtud maksete kohta. See võimaldab maksuhalduritel nõuetekohaselt jälgida käibemaksudokumentide korrektset täitmist ettevõtjalt tarbijale toimuvate piiriüleste kaubatarnete ja teenuste osutamise puhul. Viimastel aastatel on parlament nõudnud komisjonilt tungivalt meetmeid, mis tagaksid liikmesriikides kõigi ELi vahendite saajate täieliku läbipaistvuse ning selle, et komisjon avaldaks oma veebisaidil kõigi vahendite saajate loetelu. Veel on parlament kutsunud liikmesriike üles tegema komisjoniga koostööd ning esitama talle täieliku ja usaldusväärse teabe liikmesriikide hallatavate ELi vahendite saajate kohta.

1. jaanuaril 2016 võttis komisjon kasutusele [varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteemi](#). Süsteemi kasutatakse liidu finantshuvide kaitsmiseks – ebausaldusväärsete isikute ja üksuste avastamiseks, kes taotlevad ELi rahalisi vahendeid või kellel on juriidilisi kohustusi ELi institutsioonide, organite ja asutuste suhtes.

[Arachne](#) on IT-vahend, mida kasutatakse andmekaeveks ja andmete rikastamiseks. Seda rakendatakse haldus- ja juhtimiskontrollideks struktuurifondide valdkonnas. Arachne abil saab kindlaks teha projekti toetusesaajad, lepingud ja töövõtjad, kes võivad toime panna pettusi, tekitada huvide konflikte ja muid õigusnormide rikkumisi. Finantsmääruse kavandatud muutmisega muutuks süsteemi kasutamine kohustuslikuks.

[Direktiiviga \(EL\) 2017/1371](#) (finantshuvide kaitse direktiiv) on tugevdatud ELi eelarve kaitse taset, ühtlustades ELi finantshuve kahjustavate kuritegude määratlusi, karistusi ja aegumistähtaegu. Komisjon avaldab igal aastal aruande ELi finantshuvide kaitse kohta ([finantshuvide kaitse aruanne](#)), milles antakse hinnang aasta saavutustele pettustevastases võitluses ja ELi finantshuvide kaitsmisel.

B. Uus Euroopa pettustevastane poliitika ja programmid

Euroopa Kontrollikoja toonitas 2019. aasta alguses avaldatud [eriaruandes nr 01/2019 „Võitlemine pettustega ELi raha kasutamisel: vajadus tegutseda“](#), et EL peab tõhustama võitlust kelmuse ja pettuse vastu ja komisjon peaks võtma selles osas juhtrolli ning läbi vaatama oma rolli ja vastutuse pettustevastase asutusena.

2019. aasta aprillis esitas komisjon [uue strateegia](#) (komisjoni pettustevastase võitluse strateegia), millega ajakohastati komisjoni 2011. aasta pettustevastase võitluse strateegiat. Uue strateegia eesmärk on parandada pettustevastase võitluse järjepidevust ja koordineerimist komisjoni eri talituste vahel. Ühtlasi peaks see strateegia sillutama teed andmepõhisematele pettustevastastele meetmetele järgmistel aastatel. Kuigi komisjoni pettustevastase võitluse strateegia on endiselt jõus, ajakohastati sellele lisatud [tegevuskava](#) 2023. aastal, et lahendada probleemid, mis on seotud inflatsiooni, pandeemiajärgse taastumise, kliimamuutuste ja Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu. Tegevuskava koosneb nüüd 44 meetmest, mis on jagatud seitsmeks peatükiks.

Taasterahastu „[NextGenerationEU](#)“ taastekava kasutuselevõtmisega sündis uus meede ELi finantshuvide kaitsmiseks Europoli järelevalve all. [Operatsioon Sentinel](#) on mõeldud konkreetselt COVID-19 ELi taastefondidega seotud kelmuse ja pettuse ennetamiseks. Selle 15. oktoobril 2021 alanud operatsiooni raames teevad koostööd Europol, Euroopa Prokuratuur, Eurojust, OLAF ja 19 liikmesriiki.

[Määruse \(EL, Euratom\) 2020/2092](#) vastuvõtmisega kehtestati õigusriigi tingimuslikkuse kord, et kaitsta ELi eelarvet. Määrus loodi eesmärgiga võidelda õigusriigi põhimõtete jätkuvate rikkumiste vastu. Määrus jõustus 1. jaanuaril 2021.

INSTITUTSIOONID

A. Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)

OLAF tegutseb komisjonist sõltumatult ja tal on volitused uurida ELi eelarvet kahjustavaid kelmusi ja pettusi, korrupsiooni ja raskeid üleastumise juhtumeid ELi

institutsioonides. OLAF arendab ka komisjoni pettustevastast poliitikat. Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon sõlmisid 1999. aastal [institutsioonidevahelise kokkuleppe sisejuurdluste kohta](#), et tagada OLAFi juurdluste sujuv toimimine. Osa neist reeglitest, mis on nüüdseks lisatud [Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjadesse](#), kohustab töötajaid OLAFiga koostööd tegema. Samuti nähakse ette teatav kaitse ametnikele, kes avaldavad teavet võimaliku kelmuse ja pettuse või korrupsiooni kohta.

Uus OLAFi [määrus](#) võeti vastu 2013. aastal ja seda muudeti 2016. aasta juulis. Uue tekstiga tehti olulisi parandusi, mis on muutnud OLAFi tegevuse tõhusamaks, tulemuslikumaks ja suurendanud tema vastutust, tagades samal ajal tema uurimiste sõltumatuse. Varasemast selgemalt määratletakse kelmuse ja pettuse uurimise õigusraamistik. Lisaks sisaldab määrus järgmisi määratlusi: „eeskirjade eiramine“, „kelmus/pettus, korrupsioon ja muu liidu finantshuve kahjustav ebaseaduslik tegevus“ ning „ettevõtja“. Selles viidatakse põhiõiguste hartale, millega tagatakse õigus kaitsele ja menetluslikud tagatised, tunnistajate ja rikkumisest teatajate õigused ning juurdepääs protokollidele ja muudele asjakohastele dokumentidele OLAFi uurimiste ajal.

[Määruse](#) uusima versiooniga täpsustatakse OLAFi uurimisi seoses Euroopa Prokuratuuri loomisega, et tagada maksimaalne vastastikune täiendavus ja suurendada OLAFi uurimisülesannete tulemuslikkust muu hulgas kohapealse kontrolli, inspekteerimise, riiklike ametiasutuste abistamise, pangakontode andmete, OLAFi kogutud tõendite vastuvõetavuse, pettustevastaste koordineerimistalituste ja koordineerimistegevuse puhul.

B. Euroopa Prokuratuur

Euroopa Prokuratuuri asutamist käsitletakse ELi toimimise lepingu artiklis 86, milles on sätestatud: „Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu võitlemiseks võib nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt määruste abil asutada Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri.“

Määrus, millega asutatakse Euroopa Prokuratuur, võeti tõhustatud koostöö menetluse raames vastu 12. oktoobril 2017 ja see jõustus 20. novembril 2017. Praegu osaleb seal 22 riiki.

Euroopa Prokuratuur on Euroopa Liidu detsentraliseeritud prokuratuur, millel on ainupädevus uurida ELi eelarvet kahjustavaid õigusrikkumisi ja tuua nende toimepanijad kohtu ette. Euroopa Prokuratuuril on osalevates liikmesriikides ühtsed uurimisvolitused, mis põhinevad liikmesriikide õigussüsteemidel ja on nendesse integreeritud.

Euroopa Prokuratuur alustas tegevust 1. juunil 2021.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on 29. aprillil 2021 vastu võetud ELi pettustevastase võitluse programmi (2021–2027) kaasseadusandja. Parlament oli kaasseadusandja ka finantshuvide kaitse direktiivi puhul, mille parlament ja nõukogu võtsid vastu 5. juulil 2017.

Igal aastal vaatab parlament läbi finantshuvide kaitse aruande ja selle kohta esitatud märkused ning koostab nende kohta resolutsiooni. Viimati selline resolutsioon võeti vastu [18. jaanuaril 2024.](#)

Parlamendi eelarvekontrollikomisjon kuulab ära kontrollikoja liikme kandidaadid ja eelvaliku läbinud kandidaadid OLAFi peadirektori ametikohale. Neid ametikohti ei ole ilma parlamendis toimuvate kuulamisteta võimalik täita. OLAFi peadirektori nimetab ametisse Euroopa Komisjon pärast Euroopa Parlamendi ja nõukoguga konsulteerimist ning OLAFi järelevalvekomitee liikmed nimetatakse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisel kokkuleppel.

Parlament ja nõukogu leppisid kokku ka Euroopa Prokuratuuri peaprokuröri ametisse nimetamises: [14. oktoobril 2019 nimetati sellesse ametisse Laura Codru#a Kövesi.](#)

Lisateavet selle teema kohta leiate [eelarvekontrollikomisjoni veebisaidilt.](#)

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
03/2024

© Käesoleva teksti on koostanud liidu sisepoliitika peadirektoraat ja liidu välispoliitika peadirektoraat.

Teksti reprodutseerimine on lubatud mitteärilistel eesmärkidel, tingimusel et viidatakse allikale.