

Seadusandlik tavamenetlus

Seadusandlikus tavamenetluses (ELTLi art 294, enne Lissaboni lepingut tuntud ka kui kaasotsustusmenetlus) toimivad ELi Nõukogu ja Euroopa Parlament kaasseadusandjatena. Selle menetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse laiendamine Amsterdami, Nice'i ja Lissaboni lepinguga tähendas parlamendi mõjuvõimu märkimisväärtset suurenemist. Seetõttu nimetatakse selle menetlusvormiga vastuvõetud akte Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. Kaasotsustusmenetlus lõi parlamendi ja nõukogu vahel rollijaotuse, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelise võimujaotusega. Valdkondade loetelu, kus Lissaboni lepingu jõustumise järel tehakse otsuseid seadusandliku tavamenetlusega (lisa 2).

EL Nõukogu tööformatsioonide (töögrupid, Coreperi istungid, nõukogu istungid) tegevus seadusandlikus tavamenetluses algab Euroopa Komisjoni esitatud eelnõu ja selle mõjuanalüüsi läbitöötamisega vastutavas töögrupis, eesmärgiga leppida kokku nõukogu positsioon (üldine lähenemisviis), mis on aluseks edasisteks läbirääkimisteks Euroopa Parlamendiga. Töögrupis analüüsivad eksperdid ja erialadiplomaadid eelnõu kõik elemendid läbi ning arutelude käigus laekunud kommentaaride alusel koostab eesistuja eelnõu kompromissteksti, millel oleks võimalikult paljude liikmesriikide toetus. Olenevalt eelnõu sisust võib see protsess aega võtta isegi aastaid, nõudes näiteks täiendavate analüüside (sh õigusteenistuse arvamuse) koostamist või poliitiliste suuniste küsimist suursaadikutelt või ministritelt. Lihtsamad ja tehnilisemad teemad õnnestub enamjaolt kokku leppida töögrupi tasemel; keerulisemad elemendid vaieldakse läbi Coreperis ning kõige poliitilisemad küsimused lahendavad ministrid nõukogu istungil, kus tehakse ka lõplik otsus nõukogu seisukoha kohta. Eelnõu võib menetluse käigus samas liikuda ka nn „ülevalt alla“: aeg-ajalt suunatakse juba Coreperile või ministritele esitatud kompromisstekst tagasi töögruppi, ülesandega analüüsida alternatiivlahendusi, enne kui see uuesti ministritele otsustamiseks esitatakse.

Üldine reegel on, et Coreperis või ministrite kohtumisel enam uusi probleeme liikmesriik ei tõstata, kui seda pole varem madalamatel tasanditel tehtud.

Komisjoni roll selles protsessis on valdavalt nõuandev - komisjon kindlasti argumenteerib enda poolt esitatud eelnõu kasuks, aga annab kommentaare ka võimalike muudatusettepanekute kohta, pidades samas silmas, et need muudatused teeniksid siiski eelnõu algset eesmärki. Tuleb lisada, et komisjonil ei ole nõukogus hääleõigust ning nõukogul ei ole tingimata kohustust komisjoni kommentaare arvestada. Samas, kui eelnõu tekst liigub komisjoni hinnangul liiga kaugele selle algsest mõttest või eesmärgist, siis on komisjonil alati õigus eelnõu tagasi võtta.

Seadusandliku tavamenetluse käigus on ette nähtud kuni kolm lugemist. Seadusandliku akti saab esimesel lugemisel vastu võtta juhul, kui parlament on esitanud oma esimese lugemise seisukoha ning nõukogu on teksti samas sõnastuses heaks kiitnud. Juhul kui nõukogu parlamendi seisukohta heaks ei kiida, võtab ta vastu oma esimese lugemise seisukoha ning edastab selle parlamendile (teavitades viimast ka oma põhjendustest) ning eelnõu läheb teisele lugemisele.

Kui parlament kiidab kolme kuu jooksul nõukogu seisukoha heaks või ei anna arvamust, loetakse õigusakt teisel lugemisel vastuvõetuks. Kui ta lükkab liikmete hääleteenamusega nõukogu seisukoha tagasi, jääb õigusakt vastu võtmata. Kui ta aga otsustab esitada nõukogu seisukoha teksti kohta oma

muudatused, jätkub teine lugemine ning pall veereb tagasi nõukogu väravasse. Kui nõukogu kiidab parlamendi muudatused heaks, loetakse õigusakt vastuvõetuks. Kui ta kõiki parlamendi soovitud muudatusi heaks ei kiida, kutsutakse kokku lepituskomitee. Nõukogu otsustab menetluse käigus kvalifitseeritud hääleteenamusega, v.a juhtudel, kus komisjon parlamendi soovitud muudatustega ei nõustu – sellisel juhul saab nõukogu parlamendi muudatusettepanekud heaks kiita ainult ühehäälselt.

Lepituskomiteesse kuuluvad nii nõukogu kui ka Euroopa Parlamendi esindajad (mõlemalt poolelt võrdne arv). Lepituskomiteel on ühise teksti suhtes kokkuleppele jõudmiseks aega kuus nädalat. Komisjon tegutseb siin tavaliselt aktiivse vahendajana, kes aitab kaasa kompromissi leidmisele. Kui kokkuleppele siiski ei jõuta, jääb seadusandlik akt vastu võtmata. Kui aga nõukogu ja EP esindajad jõuavad ühise teksti suhtes kokkuleppele, algab kolmas lugemine.

Kolmandal lugemisel peavad mõlemad seadusandjad lepituskomitees heakskiidetud ühise teksti kuue nädala jooksul vastu võtma, nõukogu peab selleks otsuse tegema kvalifitseeritud hääleteenamuse ning parlamendi antud hääle enamusega.

Üldjuhul võetakse õigusakt siiski vastu esimese lugemise jooksul. Nõukogu võtab enne esimese lugemise lõpetamist vastu üldise lähenemisviisi, mis saab nõukogu poolt aluseks EPga mitteametlike läbirääkimiste alustamiseks.

Kui nii nõukogu kui ka Euroopa Parlament on oma seisukohad heaks kiitnud, siis alustatakse institutsioonidevahelisi kolmepoolseid läbirääkimisi (triloogid), et eelnõus lõplik kokkulepe saavutada. Sellistel läbirääkimistel osaleb eelnõu algatajana ka Euroopa Komisjon ning seetõttu nimetatakse neid läbirääkimisi triloogideks ehk kolmepoolseteks läbirääkimisteks. Trilooge ei ole üheski õigusaktis reguleeritud, kuid need lihtsustavad võimalikult varases staadiumis kokkuleppele jõudmist. Nõukogu esindab triloogidel eesistujariik. „Poliitilistele“ triloogidele eelnevad neid ettevalmistavad tehnilised triloogid, mille käigus üritatakse leida ühist keelt vähem probleemsemates küsimustes. Aeg-ajalt võivad tehnilised triloogid toimuda ka viimase poliitilise triloogi järel, et siluda saavutatud kompromissteksti tehnilisemaid küsimusi enne selle esitamist heakskiitmiseks. Nii poliitilistele kui ka tehnilistele triloogidele eelnevad tihtipeale mitteametlikud kohtumised eesistujariigi, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni esindajate vahel.

Võimalik, et kaasatud on ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastavad sekretariaadid. Nendel kohtumisel pannakse paika üldine triloogide koreograafia ja saadakse ülevaade üksteise esialgsetest seisukohtadest. Tehnilisel triloogil esindab nõukogu eesistujat tavaliselt vastava töörühma juht, Euroopa Komisjoni osakonnajuhataja tase ja Euroopa Parlamendi raportööri ja variraportöride nõunikud. Lisaks nii eesistuja kui ka Euroopa Komisjoni nõunikud ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu sekretariaadid. Poliitilisel triloogil esindab nõukogu eesistujat kas suursaadik või töörühma juht (väga poliitiliste eelnõude puhul vahel ka minister), Euroopa Parlamenti raportöör ja variraportöörid, Lisaks osalevad kohtumisel kõigi osapoolte nõunikud ja asjakohased sekretariaadid, Euroopa Komisjoni asepresident/volinik ja/või peadirektor ja vahel ka vastava EP komisjoni juht.

Triloogid toimuvad tavaliselt vaheldumisi Euroopa Parlamendis ja nõukogus, võõrustaja koostab triloogi ajakava. Esimene triloog on pigem viisakusavaldusteks ja esialgsete positsioonide tutvustamiseks. Alates teisest triloogist alustatakse sisuliste läbirääkimisega vastavalt võõrustaja ajakavale. Nõukogu ja

Euroopa Parlament esitavad kordamööda oma positsioone ja võivad teha koheselt ka kompromissettepanekuid. Keerukamate küsimuste puhul saab nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu võtta pausi. Euroopa Parlamendi raportöör kasutab seda, et jõuda koos variraportööridega uue kompromissettepanekuni ja nõukogu eesistuja konsultatsioonideks teiste liikmesriikidega (nt telefoni teel) nende paindlikkuste osas.

Triloogide pikkus ja kogus sõltub eelnõu keerukusest (tavapäraselt läheb ühe eelnõu peale 3-4 triloogi, aga on ka näiteid eelnõudest, mille triloogide arv on kahekohaline). Triloogid võivad kesta alates paarist tunnist kuni 12-tunniste läbirääkimiseni. Triloogide tulemusi käib eesistuja tutvustamas nii töörühmas kui ka Coreperis. Tavapäraselt toimuvad poliitilised triloogid ca neljanädalaste vahedega, mille jooksul eesistuja valmistab ette täiendatud nõukogu positsiooni (kinnitatakse enamasti Coreperi tasandil). Juhul kui triloogide käigus lepatakse eelnõu kompromisstekstis kokku, kiidab EP selle esimesel lugemisel heaks ning seejärel võtab ka nõukogu õigusakti vastu.

Triloogi arutelude aluseks on komisjoni esialgne eelnõu, nõukogu üldine lähenemisviis ja Euroopa Parlamendi parandusettepanekud. Nõukogu sekretariaat koondab need tabelisse, kuhu lisatakse ka võimaliku kompromissettepaneku veerg (nn neljaveeruline tabel). Nõukogupoolse läbirääkijana on eesistuja ülesanne nii kompromissettepanekutega väljatulemine läbirääkimistel kui ka neile ettepanekutele toetuse kogumine nõukogus. Üldiselt arutatakse kompromissettepanekuid töögruppide kohtumistel ning läbirääkimismandaadi muutmise kinnitab tavaliselt Coreperi.

Aluslepingutes ei ole selgelt sätestatud, kuidas järgmine parlamendi koosseis peaks eelmiselt küsimusi üle võtma. Parlamendikoosseisu ametiaja alguses teeb EP esimeeste konverents (CoP) otsuse, milliste eelmise parlamendikoosseisu poolt lõpetamata jäänud küsimuste käsitlemist alustatakse uuesti või jätkatakse, st kasutatakse eelmise koosseisu seisukohti.

Vt ka nõukogu peasekretariaadi

käisraamatut: <https://www.consilium.europa.eu/et/documents-publications/publications/guide-ordinary-legislative-procedure/>

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024