

Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid

Kuigi ELi teisesest õigusloomest rääkides viidatakse üldiselt seadusandliku tava- või erimenetluse raames vastuvõetud õigusaktidele, võtab enamiku teisestest õigusaktidest vastu komisjon, kes võib nii iga aasta vastu võtta üle kümne korra rohkem õigusakte kui seadusandja. Komisjonil on õigus teiseseid õigusakte vastu võtta vaid siis, kui seadusandja on talle selleks seadusandliku aktiga pädevuse delegeerinud. Selliseid komisjoni õigusakte nimetatakse delegeeritud õigusaktideks vastavalt ELTLi artiklile 290 ja rakendusaktideks vastavalt ELTLi artikli 291 lõikele 2. Nagu seadusandlikke akte, nimetatakse ka delegeeritud õigusakte ja rakendusakte määrusteks, direktiivideks ja otsusteks. Selguse huvides lisatakse nende õigusaktide pealkirjadesse sõna „delegeeritud“ või „rakendus-“.

Seadusandliku pädevuse komisjonile delegeerimine võib olla vajalik mitmel põhjusel. Seadusandja tasandil ei ole otstarbekas ega tihti ka võimalik kõiki küsimusi detailideni reguleerida. Lisaks on seadusandlik menetlus aeganõudev. Delegeerimine võimaldab seadusandjal vähendada nii oma töökoormust kui ka õigusaktide vastuvõtmiseks kuluvat aega. Kuna delegeeritud õigusakte ja rakendusakte menetletakse üldiselt koos liikmesriike esindavate ekspertidega, toob see otsustusprotsessi liikmesriikidele lähemale. Sellise koostöö kaudu saab komisjon nii tehnilise regulatsiooni kehtestamiseks vajalikku teavet kui ka informatsiooni liikmesriikide poliitiliste eelistuste kohta. Liikmesriikidel on võimalik end komisjoni tegevusega kursis hoida ja kui seadusandlik akt seda ette näeb, siis ka komisjoni kontrollida. Samuti lihtsustab liikmesriikide ekspertide kaasatus õigusaktide riigisisest rakendamist ja kohaldamist. Seetõttu saavutatakse seadusandlikus menetluses üldjuhul põhimõttelised kokkulepped ning vajaduse korral nähakse ette võimalus seadusandlikku akti hiljem täiendada, täpsustada, muuta või lihtsalt valdkonna tehnilisele arengule vastavalt ajakohastada.

Kui seadusandja soovib volitada komisjoni delegeeritud õigusakti või rakendusakti vastu võtma, peab ta selle seadusandlikus aktis sõnaselgelt sätestama. Delegeeritud õigusakti puhul peab seadusandja seadusandlikus aktis sõnastama delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatuse ja kestuse, rakendusakti puhul aga kindlaks määrama, millist tüüpi komitees tuleb menetleda rakendusakti eelnõu. Tulenevalt delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetluse erinevusest on komisjoni pädevus delegeeritud õigusaktide menetlemisel suurem kui rakendusaktide menetlemisel. Kui seadusandja delegeerib komisjonile pädevuse võtta vastu delegeeritud õigusakt, kasutab komisjon oma kaalutusõigust, et täita seadusandja ülesannet. Rakendusakte võtavad aga üldiselt vastu liikmesriigid ise ning seadusandja delegeerib rakendusakti vastuvõtmiseks pädevuse komisjonile või nõukogule vaid siis, kui leiab, et terves liidus on seadusandliku akti rakendamiseks vaja ühetaolisi tingimusi.

Seadusandliku akti täiendamine tähendab volitust komisjonile akti konkretiseerida, st seadusandja poolt määratlemata üksikasju edasi arendada.

Vaatamata delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide erinevustele, on nende üksteisest eristamine osutunud praktikas keeruliseks. ELTLi artikli 290 ja artikli 291 lõike 2 kohaselt on delegeeritud õigusaktid üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti mitteolemuslikke osi, rakendusaktid aga rakendavad seadusandlikku akti. Kuna täiendamist ei ole tihti võimalik rakendamisest eristada, on institutsioonide vahel tekkinud vaidlused, mis on mitmel korral lõppenud Euroopa Kohtus. Kohus on aga hoidunud seadusandjale eristamise kriteeriumide ettekirjutamisest ning rõhutanud tema ulatuslikku kaalutusõigust, mis lubab otsustada kas delegeeritud või rakendusakti kasuks (vt otsused [C-427/12](#), [C-88/14](#), [C-286/14](#), [C-363/14](#)) Vaidluste vähendamiseks võtsid kolm institutsiooni 18.06.2019 vastu

institutsioonidevahelise kokkuleppega mittesiduvad kriteeriumid Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 kohaldamiseks.

Delegeeritud õigusaktid

Delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise võimaluse lisamine ELTLi oli üks suurimatest muudatustest, mis Lissaboni lepinguga tehti. Delegeeritud õigusaktid on oma olemuselt üldkohaldatavad ning nende eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti mitteolemuslikke osi. Võrreldes varem kehtinud komiteemenetlustega, milles Euroopa Parlamendil sõnaõigus peaaegu puudus, on delegeeritud õigusaktide menetluses parlamendil nõukoguga võrdne õigus õigusakti eelnõu menetlemises osaleda ja komisjoni tegevust kontrollida.

Parlament ja nõukogu koos delegeerivad komisjonile õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, kuid mõlemad institutsioonid eraldi võivad komisjonilt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise pädevuse igal ajal tagasi võtta. Komisjon esitab delegeeritud õigusaktid ühel ajal nii parlamendile kui ka nõukogule, kuid need jõustuvad vaid siis, kui kumbki institutsioon ei esita ettenähtud tähtaja jooksul jõustumisele vastuväited. Nõukogu ja parlament on esitanud delegeeritud aktidele vastuväiteid vaid harvadel juhtudel. Kuna vastuväidet ei esitata komisjoni ettepanekule, vaid vastuvõetud delegeeritud õigusaktile, peab nõukogu vastuväite esitamiseks kokku saama kõrgendatud kvalifitseeritud häälettenamuse. Isegi kui komisjon on liitnud volitused, sidudes mitmed õigusaktid ühte kogumisse (bundles), on nõukogul ja parlamendil õigus esitada vastuväide kogumist vaid ühele delegeeritud õigusaktile – ilma et see mõjutaks teiste kogumi hulgas olevate delegeeritud õigusaktide kehtivust.

Komisjon peab arvestama delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisel 2016. aastal jõustunud institutsioonidevahelisele parema õigusloome kokkuleppele lisatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni **ühisiseisukohta** delegeeritud õigusaktide kohta. Kuigi ühisiseisukoht ei ole õiguslikult siduv dokument, on kolm institutsiooni selle allkirjastamisega võtnud kohustuse teha kogu menetluse vältel koostööd, et delegeeritud volituste kasutamine oleks sujuv ning et oleks tagatud parlamendi ja nõukogu tõhus kontroll komisjoni tegevuse üle.

Vastavalt ühisiseisukohale konsulteerib komisjon delegeeritud õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel liikmesriikide määratud ekspertidega ja annab ka nõukogu ja parlamendi esindajatele võimaluse konsultatsioonidest osa võtta. Samuti võib komisjon korraldada avalikke konsultatsioone sidusrühmadega. Koosolekute lõpus või nende alusel meetmete võtmisel annab komisjon ülevaate arutelude põhjal tehtud järeldustest ja edasistest plaanidest, sealhulgas sellest, kuidas ta kavatseb ekspertide seisukohti arvesse võtta. Loodud on institutsioonidevaheline **delegeeritud õigusaktide register** ning **komitoloogiaregister**, kus on võimalik jälgida nii delegeeritud aktide, rakendusaktide kui ka kontrolliga regulatiivmenetluse aktide elukaart ettepanekust avaldamiseni.

Rakendusaktid

Liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks peavad liikmesriigid võtma riigisisese õiguse meetmeid. Kui aga rakendamiseks on vaja kehtestada terves liidus ühetaolisi tingimusi, peab rakendusakte vastu võtma komisjon või aluslepingus ettenähtud erandjuhtudel nõukogu. Erinevalt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise menetlusest, mida kontrollib komisjon, piirab komisjoni volitusi rakendusaktide

vastuvõtmisel õiguslikult siduv regulatsioon. Komisjoni rakendusvolituste menetlust ja kontrolli, mida liikmesriigid komisjoni tegevuse üle teostavad, reguleerib määrus (EL) nr **182/2011**.

Rakendusakte võtab komisjon vastu koos komiteedega, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad. Komitee eesistujaks on komisjoni esindaja, kes ise hääletamisel ei osale. Iga komitee võtab eesistuja ettepanekul liikmete lihthäälteenamusega vastu töökorra, mille aluseks on komisjoni koostatud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud standardeeskirjad. Eri valdkondades on kokku moodustatud umbes 300 **komiteemenetluse komiteed**, mis käivad koos eri sagedusega vajaduse järgi. Komisjonil on kohustus pidada komiteemenetluste registrit, milles on muu hulgas avaldatud komiteede nimekiri, komiteede koosolekute päevakorrad, rakendusaktide eelnõud, mille kohta komiteedel palutakse esitada arvamused, ja hääletustulemused.

Komitee pädevus ja kohaldatavad menetlusreeglid sõltuvad menetluse tüübist. Määrus (EL) nr 182/2011 näeb ette kaks menetluse tüüpi, **kontrollimenetluse** ja **nõuandemenetluse**. Lisaks on kasutusel ka vanas komiteemenetluse **otsuses** sätestatud **kontrolliga regulatiivmenetlus** – selle kasutamine tuleneb kehtivatest seadusandlikest aktidest, mille Lissaboni lepinguga vastavusse viimiseks on töös.

KONTROLLIMENETLUS

Kontrollimenetluse (Examination Procedure) kasutamise näeb seadusandja ette siis, kui seadusandlike õigusaktide rakendamiseks on vaja vastu võtta üldakte või potentsiaalselt olulise mõjuga rakendusakte. Olulise mõjuga aktideks peetakse neid, mis puudutavad ühist põllumajandus- ja kalanduspoliitikat või keskkonna, julgeoleku ja turvalisuse või inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset. Samuti tuleb rakendusakti eelnõu kontrollikomitees menetleda siis, kui seadusandliku aktiga antakse komisjonile rakendamisvolitused eelarvet märkimisväärselt mõjutavate programmide või kolmandatele riikidele mõeldud programmide suhtes. Kontrollimenetlust kohaldatakse valdaval osal juhtudest, umbes 90% rakendusaktidest võetakse vastu kontrollimenetluse teel.

Komitees kehtivad samad hääletusreeglid nagu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel nõukogus, st liikmesriikidel on „kaalutud häälte arv“ ja komisjon hääletamisest osa ei võta. Seega on komiteel nii negatiivse kui ka positiivse arvamuse andmiseks vaja kokku saada kvalifitseeritud häälteenamus. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu siis, kui komitee selle heaks kiidab, ning ei võta rakendusakti eelnõu vastu, kui komitee sellele vastu hääletab. Kui komitee ei saa kvalifitseeritud häälteenamust kokku ei rakendusakti eelnõu poolt ega vastu (nn no-opinion olukord), võib komisjon eelnõu siiski vastu võtta, kui see ei puuduta maksustamist, finantsteenuseid, inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset või lõplikke mitmepoolseid kaitsemeetmeid. Ka siis, kui komitee ei avalda arvamust ja eelnõu ei puuduta eelmises lauses loetletud valdkondi, ei saa komisjon eelnõu vastu võtta, kui selline võimalus on seadusandliku aktiga välistatud või komitee lihthäälteenamusega selle vastu hääletab.

Praktikas on komiteemenetluse komiteedes komisjoni ja liikmesriikide vahel siiski ladus koostöö ning formaalset häätelugemist tuleb ette harva.

Kui komisjon ei saa rakendusakti eelnõu vastu võtta, on tal kaks valikut. Ta võib samale komiteele esitada rakendusakti eelnõu muudetud versiooni või esitada rakendusakti eelnõu muutmata kujul apellatsioonikomiteele lisaaruteluks. Apellatsioonikomitee koguneb vajaduse korral liikmesriikide

esindajatest, kuid siingi on eesistujaks komisjoni esindaja. Nagu tavaliste komiteede puhulgi otsustavad liikmesriigid ise, kelle nad apellatsioonikomiteesse riiki esindama määravad. Enamasti koosneb apellatsioonikomitee liikmesriigi alalise esindaja asetäitjatest Euroopa Liidu juures, kes üldiselt esindavad riiki ka Coreper I-s. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu, kui apellatsioonikomitee hääletab selle poolt, ning võib selle vastu võtta siis, kui apellatsioonikomitee arvamust ei avalda.

Kontrollimenetlus peaks tagama, et komisjon ei võta vastu rakendusakte, mis ei ole komitee arvamusega kooskõlas, välja arvatud erakorralistel asjaoludel, kui neid võib kohaldada vaid piiratud ajavahemiku jooksul. Samuti peaks menetlus tagama, et komisjonil oleks võimalik kavandatavaid rakendusakte uuesti läbi vaadata, kui komitee arvamust ei esita, võttes arvesse komitees väljendatud seisukohti.

NÕUANDEMENETLUS

Nõuandemenetlust (Advisory Procedure) kohaldatakse siis, kui puudub alus kontrollimenetluse kohaldamiseks. Nõuandemenetlus erineb kontrollimenetlusest selle poolest, et komitee võib hääletades arvamust avaldada, kuid see ei ole komisjonile õiguslikult siduv. Kui komitees tekib vajadus hääletamiseks, võtab komitee arvamuse erinevalt kontrollimenetlusest vastu lihthäälteenamusega, mis tähendab, et igal liikmesriigil on üks hääl. Kuigi komisjonil ei ole kohustust komitee arvamust arvestada, peab ta võimalikult suurel määral arvesse võtma komitees toimunud arutelude põhjal tehtud järeldusi ja esitatud arvamust.

KONTROLLIGA REGULATIIVMENETLUS

Kontrolliga regulatiivmenetlust (Regulatory Procedure with Scrutiny) reguleerib nõukogu otsuse 1999/468 artikkel 5a. Kehtivad aluslepingud ei näe aga enam ette võimalust volitada komisjoni kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamiseks, kuid otsuse 1999/468 artikli 5a toime säilib vastavalt nõukogu otsusele 2006/512/EÜ. Komisjoni 14.12.2016. aasta ettepanekute alusel algasid ELi institutsioonide vahel läbirääkimised, et ajakohastada seadusandlike aktide sätted, milles nähakse ette kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamine. 20.06.2019 võeti vastu [määrus](#) 64 akti osas. Kuigi kõigi aktide osas ei ole ajakohastamist toimunud, siis ei ole töö selles osas ka viimastel aastatel oluliselt edasi liikunud. Kontrolliga regulatiivmenetlus oli selle kehtestamise ajal teiste komiteemenetlustega võrreldes samm demokraatlikuma otsustusprotsessi poole, kuna andis selle vastuvõtmisel liikmesriikide ja nõukogu kõrval sõnaõiguse ka Euroopa Parlamendile. Seetõttu peetakse seda rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide vahelüliks.

Seadusandlike aktide sätete ajakohastamine kontrolliga regulatiivmenetluse kaotamiseks on aeganõudev, kuna sätteid ei saa automaatselt asendada sätetega, millega nähakse ette õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte. Seadusandjal on otsustusõigus selle üle, kas muuta kontrolliga regulatiivmenetlus delegeeritud õigusakti menetluseks või rakendusakti menetluseks kontrollikomitees. Samuti on seadusandjal õigus jätta kumbki variant kasutamata ja muuta seadusandlikku akti. Kuna delegeeritud ja rakendusaktide eristamine on keeruline, on seadusandjal otsuse langetamine keeruline ka kontrolliga regulatiivmenetlust puudutavate sätete puhul. Otsuste vastuvõtmiseks vajaliku üleminekuperioodi jooksul kasutatakse edasi kontrolliga regulatiivmenetlust.

Kontrolliga regulatiivmenetluse komitee avaldab arvamust sama moodi kui kontrollikomitee. Oluliseks

erinevuseks on asjaolu, et komisjon peab rakendusakti eelnõu edastama nõukogule ja parlamendile kontrollimiseks ka siis, kui komitee rakendusakti eelnõu heaks kiidab. Komisjon võib rakendusakti vastu võtta vaid siis, kui ei parlament ega nõukogu sellele vastuseisu ei avalda.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024