Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Downloaded 19.06.2025

Handbook updated 30.10.2024

Sisukord

3. Õigusloome **3**
3.1. Õiguse allikad ja hierarhia **3**
3.1.1. Seadusandlikud aktid **5**
3.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid **6**
3.1.3. Muud aktid **10**
3.2. Kuidas leida õigusakte? **12**
3.3. Õigusloome menetlus **12**
3.3.1. Seadusandlik tavamenetlus **13**
3.3.2. Seadusandlik erimenetlus **15**
3.3.3. Nõusolekumenetlus **16**
3.3.4. Eelarvemenetlus **16**
3.4. Otsuste vastuvõtmine **17**

3. Õigusloome

Euroopa Liidu õigusruum ei ole võrreldav riigisisese ega ka rahvusvahelise õigusruumiga. Euroopa Liidu õigus moodustab rahvusvahelises õiguses **omaenda õiguskorra**, mis on lahutamatu osa liikmesriikide õigussüsteemist. Nii sedastas Euroopa Kohus kohtuasjades **Van Gend en Loos** ja **Flaminio Costa versus ENEL**. Nimetatud kohtulahenditest tulenevad ka Euroopa Liidu õiguskorda iseloomustavad vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted.

Kõige laiemas mõttes tähendab vahetu õigusmõju seda, et Euroopa Liidu õiguse subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka liikmesriikide kodanikud ja juriidilised isikud ning liikmesriigi kohtutes saavad üksikisikud ELi õigusele tugineda, kui see on piisavalt täpne, selge ja tingimusteta. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt peab riigisisene õigus olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning vastuolus olevad riigisisesed õigusnormid tuleb jätta kohaldamata.

Euroopa Liidu õiguskord tugineb õigusallikatel, mille kaudu liit saavutab oma eesmärke. Euroopa Liidu õiguse allikad on kõik oma olemuselt erinevad ning esmase ja teisese õiguse vahel on võimalik moodustada hierarhia.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1. Õiguse allikad ja hierarhia

Esmane õigus

ELi õigus jaguneb esmaseks ja teiseseks õiguseks. Esmase õiguse moodustavad **ELi aluslepingud**, mis on põhiolemuselt ELi õigusaktide hierarhias kõige kõrgemal seisvad aktid. Kõige tähtsamad ELi aluslepingud on **Euroopa Liidu leping** (ELL) ja **Euroopa Liidu toimimise leping** (ELTL), milles määratletakse ELi seadusandliku võimu alus ja ulatus. Teisisõnu saavad ELi institutsioonid ja kogu EL tegutseda vaid neile aluslepingutega antud volituste ja seatud eesmärkide piires (ELL artiklid 5 ja 13) ning nende vastu võetud õigusaktid peavad põhinema mõnel konkreetsel aluslepingu artiklil. Esmase õiguse hulka kuulub ka **Euroopa Liidu põhiõiguste harta**, millel on ELL artikli 6 kohaselt aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

Osa esmasest õigusest moodustavad ka ELi õiguse üldtunnustatud põhimõtted (nt isiku põhiõigused, õiguskindlus, õigus kaitsele, proportsionaalsus, õigustatud ootus, jt), mida leiab nii kirjutatud kui ka kirjutamata õigusest. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted kuuluvad küll esmase õiguse hulka, kuid olemuslikult on nad aluslepingutega võrdsed või asetsevad pigem aluslepingutest allpool. See tähendab,

et õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse aluslepingute sätete tõlgendamisel, kuid neid ei saa kasutada aluslepingute kehtivuse või õiguspärasuse hindamisel. Seevastu Euroopa Liidu teisestest õigusaktidest asuvad õiguse üldpõhimõtted hierarhias kõrgemal. Õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse nii teiseste õigusaktide tõlgendamisel kui ka nende õiguspärasuse ja kehtivuse hindamisel. Teisesed õigusaktid peavad alati olema kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega. Arvestatava osa ELi õiguse üldpõhimõtteid on loonud Euroopa Kohus, kes on toonud õiguse põhimõtteid ELi õigusesse üle nii rahvusvahelisest õigusest kui ka liikmesriikide riigisiseste õiguskordade ühiste õiguspõhimõtete seast.

ELi sõlmitud rahvusvahelised lepingud (ELi rahvusvahelised lepingud) kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad liitu rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa liidu enda õigusruumist ja üheks õiguse allikaks (vt Euroopa Kohtu otsus ***Haegeman***).

Teisene õigus

Teisese õiguse moodustavad ELi institutsioonide õigusaktid, mis asetsevad hierarhias esmastest õigusaktidest allpool. Teisene õigus peab alati olema kooskõlas esmase õigusega. ELTLi artikli 288 kohaselt võtavad institutsioonid liidu pädevuse teostamisel vastu määrusi (regulations), direktiive (directives), otsuseid (decisions), soovitusi (recommendations) ja arvamusi (opinions). Nimetatud akte võetakse vastu ELLi või ELTLi sätete alusel ja nende täitmiseks, mistõttu peab teisene õigusakt alati sisaldama viidet selle õiguslikule alusele. Seejuures võib aluslepingus olla täpsustatud vastuvõetava akti liik, kuid tihtipeale näeb alusleping ette üksnes meetmete võtmise ega täpsusta, kas meede tuleb võtta määruse, direktiivi või otsuse kujul. ELTLi artikli 296 kohaselt, kui aluslepingus ei ole täpsustatud vastuvõetava õigusakti liiki, otsustavad institutsioonid akti liigi igal üksikul juhul eraldi, lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest.

Peamised teisesed õigusaktid – määrused, direktiivid ja otsused – ei ole omavahel hierarhilises suhtes. See tähendab, et määrused ei ole direktiivide suhtes mingil moel ülimuslikud ega vastupidi. Küll aga võib esineda seadusandlikke akte, mille kohaselt võetakse vastu täiendavaid või valdkonda täpsemini reguleerivaid akte.

Alates **Lissaboni lepingust** liigitatakse institutsioonide õigusaktid seadusandlikeks aktideks ja muudeks aktideks. Muud kui seadusandlikud aktid on delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid. Nii seadusandlikud aktid kui ka delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid esinevad määruste, direktiivide või otsuste kujul. See tähendab, et ELi määrus võib olla nii seadusandlik akt, delegeeritud õigusakt kui ka rakendusakt, ning sama kehtib ka direktiivide ja otsuste puhul. See, kas tegemist on seadusandliku, delegeeritud või rakendusaktiga, ei sõltu mitte sisust , vaid akti vastuvõtmise viisist. Seadusandlikud aktid on aktid, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Sõna „seadusandlik“ viitab seega akti vastuvõtmise menetlusele. Seadusandlikku menetlust on kahte liiki: seadusandlik tavamenetlus ja seadusandlik erimenetlus. Seadusandliku tavamenetluse teel võtavad õigusakte vastu ELi seadusandjad Euroopa Parlament ja nõukogu Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal. Seadusandliku erimenetluse korral võtab aluslepingute eri sätetes ettenähtud juhtudel määruse, direktiivi või otsuse vastu Euroopa Parlament nõukogu osavõtul või vastupidi, nõukogu Euroopa Parlamendi osavõtul. Täpsemalt vt käsiraamatu alapeatükki 2.3. Euroopa Liidu õigusloome menetlus.
Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ei ole seadusandlikud aktid, nende aktide vastuvõtmisel ei kasutata seadusandlikku menetlust (vt lisaks käsiraamatu punkti 2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid). Olemuslikult on delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ELi õigusaktide hierarhias

madalamalseisvad kui seadusandlikud aktid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1.1. Seadusandlikud aktid

Määrus

ELTLi artikli 288 kohaselt on määrus ELi õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Määruse jõustumisel tuleb kehtetuks tunnistada kõik niisugused riigisisesed õigusaktid, mille tulemuseks võiks olla määruse vahetu õigusmõju takistamine. Määrus ei anna õigusi ja kohustusi mitte üksnes liikmesriikidele, vaid sellest tulenevad vahetult õigused ja kohustused ka liikmesriikide kodanikele ning juriidilistele isikutele.

Määruse ühetaoline ja vahetu kohaldamine tähendab teisisõnu seda, et määrus ei vaja eraldi riigisisesesse õigusesse ülevõtmist. Määruse sätete kopeerimine või ümberkirjutamine riigisisestesse õigusaktidesse on koguni keelatud. Põhimõtteliselt võib määrust võrrelda seadusega: ta hakkab liikmesriigi territooriumil kehtima niisugusel kujul, nagu ta vastu võetakse – Eesti seaduste, Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste kõrval ning on nende suhtes ülimuslik.

ELi määruste riigisisesesse õigusse ülevõtmise keeldu ei tohi aga segamini ajada nende rakendamise nõudega, mis võib tuleneda neist õigusaktidest enestest. Tihti on määrusega võimatu ette näha detailseid mehhanisme selle terviklikuks rakendumiseks, sest liikmesriikide õigussüsteemid ja haldusorganid on väga erinevad. Nii võibki ELi määrus näiteks sätestada, et liikmesriigid nimetavad riigisisese õigusaktiga pädeva asutuse, mis ELi õigusaktiga kehtestatud regulatsiooni rakendamist korraldab ja tagab.

Direktiiv

ELTLi artikkel 288 sätestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku liikmesriigi otsustada. Erinevalt määrusest ei pea direktiiv olema adresseeritud kõikidele liikmesriikidele.

Kui määrust tuleb liikmesriigis kohaldada tervikuna just sellisena, nagu määrus on vastu võetud, siis direktiiv võimaldab teatavat paindlikkust ning annab liikmesriigile kaalutlusõiguse otsustada, kuidas ja milliste riigisiseste meetmetega kõige paremal moel saavutada direktiivis ettenähtud eesmärki. Seega erineb direktiiv määrusest peamiselt seetõttu, et direktiiv tuleb liikmesriigil riigisisesesse õigusesse üle võtta direktiivis ettenähtud tähtajaks. Direktiivi ülevõtmiseks võib olla vaja muuta mõnd riigisisest

õigusakti või kehtestada uus õigusakt. Direktiivi ülevõtmine võib aga olla ka rakenduslikuma iseloomuga, näiteks annab Vabariigi Valitsus mõnele asutusele lisaülesande. Direktiive kasutatakse eeskätt sellistes valdkondades, kus eesmärgiks on liikmesriikide õiguskordi ühtlustada.

Otsus

ELTLi artikli 288 kohaselt on otsus õigusakt, mis nii nagu määrus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele. Otsus võib olla suunatud mõnele liikmesriigile – mis tähendab ühtlasi, et riik peab seda täitma – või siis liikmesriigis tegutsevale füüsilisele ja juriidilisele isikule – sellisel juhul peab otsust täitma asjaomane isik.

ELTLi artiklist 288 ei tulene, et otsused oleksid vahetult kohaldatavad. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt võib kõikidel siduvatel ELi õiguse vormidel siiski olla vahetu õigusmõju. Nii on Euroopa Kohus sedastanud, et asjaolu, et aluslepingute kohaselt on vaid määrused sõnaselgelt vahetult kohaldatavad, ei tähenda, et teistel õigusaktidel (sh otsused) ei võiks olla samasugust õigusmõju (vt ***Franz Grad*** otsus).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1.2. 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 kaalutlusõigust, 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 kaalutlusõigust, 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 **ühisseisukohta** delegeeritud õigusaktide kohta. Kuigi ühisseisukoht 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 ühisseisukohale 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 arvamus, 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 häältelugemist 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

3.1.3. Muud aktid

Erinevalt eespool kirjeldatud õiguslikult siduvatest teisestest aktidest ei ole **arvamused ja soovitused** õiguslikult siduva jõuga (ELTL artikkel 288), kuid neid käsitatakse kui juhtnööre või suuniseid nii õigusloomes kui ka üldises halduskäitumises. Soovitused ja arvamused ei ole õigusaktid. Mõnikord nimetatakse neid ka riigisisese õiguse ühtlustamise kaudseteks allikateks.

Lisaks ELTLis nimetatud teisestele õigusaktidele võib ELi õigusest leida suurel hulgal nn **leebe regulatsiooni dokumente**, nagu näiteks teatised, raamdokumendid, juhendid, kokkuvõtted, järeldused, resolutsioonid ja kodukorrad. Enamik nimetatud dokumentidest ei ole siduvad, see tähendab, et neil ei ole seaduse jõudu ja need ei ole vastu võetud õigustloovatele aktidele ette nähtud menetlust rakendades. Olgugi et tegemist on pigem soovitusliku iseloomuga dokumentidega, on nende eesmärk siiski teatud käitumist reguleerida või ühtlustada.

Nõukogu järeldused (nõuavad konsensust) või **eesistujariigi järeldused** (kui konsensust ei ole võimalik saavutada) võetakse vastu pärast nõukogu istungil toimunud arutelu. Need võivad sisaldada konkreetsel teemal võetud poliitilist seisukohta. Ülemkogu järeldused on poliitiliselt siduvad ja võetakse alati vastu ühehäälselt, mistõttu on nad ELi poliitikakujundamises määrava tähtsusega. Nõukogu resolutsioonides määratakse tavaliselt kindlaks edasise töö suunad mingis konkreetses poliitikavaldkonnas. Neil ei ole õiguslikku tagajärge, kuid nendes saab kutsuda komisjoni üles esitama ettepanekut või astuma edasisi samme. Juhul kui resolutsioon hõlmab valdkonda, mis ei kuulu täielikult ELi pädevusse, võetakse vastu nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon. Kodukorrad on siduvad käitumisjuhendid institutsioonidele, mille tegevust nad reguleerivad.

Peale aluslepingute ja nimetatud õigusaktide mängivad Euroopa Liidu õigusruumis määravat rolli ka **Euroopa Kohtu otsused**. Euroopa Liidu kohtupraktikas on kohus ELi õigusnorme tõlgendanud ning täpsustanud, samuti on kohus loonud ELi õiguse põhimõtteid.

Endise II ja III samba aktid

Enne Lissaboni lepingu jõustumist kujutati ELi kolmesambalisena. Seetõttu liigitati ELi õigusakte ka I, II ja III samba aktideks. Sellest liigitusest lähtuvalt olid määrused, direktiivid, otsused, soovitused ja arvamused I samba aktid, kuna need võeti vastu ELi I sambasse kuulunud EÜ asutamislepingu alusel. EL võttis õigusakte vastu ka II ja III samba raames. II samba ehk ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika akte (ühismeetmeid, ühiseid seisukohti) ja III samba ehk kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö akte (ühiseid seisukohti, raamotsuseid) võeti vastu ELi lepingu alusel.

Endise III samba õigusaktidest väärib jätkuvalt tähelepanu **raamotsus**, millega reguleeriti politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades ning millel on direktiiviga sarnane õigusmõju. Raamotsus on liikmesriigile siduv saavutamist vajava eesmärgi seisukohalt, kuid jätab valikuvabaduse vormi ja meetodi suhtes.

Lissaboni lepinguga ELi sammaste struktuur kadus ning kriminaalasjade valdkonnas tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames hakati vastu võtma tavapäraseid õigusakte – määruseid ning direktiive, erinevused jäid seega püsima ainult ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Samas säilib varem vastuvõetud ELi õigusaktide (sh raamotsuste) õiguslik toime kuni selle õigusakti kehtetuks tunnistamise, tühiseks tunnistamise või muutmiseni. Alates 1. detsembrist 2014. a saab komisjon liikmesriigi raamotsuse rakendamata jätmise pärast Euroopa Kohtusse kaevata. Lisaks on Euroopa Kohtul pädevus teha raamotsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta eelotsuseid.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika aktid

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) vallas võtab nõukogu vastu otsuseid. ÜVJP otsuseid võtab nõukogu vastu ELi lepingu artikli 29 alusel ja neis määratakse liidu lähenemisviis konkreetsele geograafilist või temaatilist laadi küsimusele. EL võib ELTL artikli 215 kohaselt võtta ka nende otsuste rakendamiseks vajalikke meetmeid. Liikmesriigid peavad tagama, et nende riigi poliitika vastab liidu seisukohtadele. See võib tähendada muu hulgas riigisiseste (rakendus)aktide vastuvõtmist. ÜVJP otsused võetakse nõukogus vastu ühehäälselt ning need ei ole liikmesriikides vahetult kohaldatavad ega anna üksikisikutele õigusi ega pane kohustusi, vaid seovad üksnes liikmesriike, kellel lasub kohustus tagada otsustes sisalduva riigisisene rakendamine. ÜVJP otsuste rakendamiseks vastu võetud

määrused on seevastu otsekohalduvad, nagu kõik määrused. ÜVJP valdkonnas vastuvõetud nõukogu otsused tunneb ära ja neid on võimalik eristada pealkirjas sisalduva lühendi ÜVJP järgi.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.2. Kuidas leida õigusakte?

Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse **Euroopa Liidu Teatajas** (ELT) kõigis Euroopa Liidu ametlikes, sh eesti keeles. Alates 1. juulist 2013. a on ELT elektrooniline versioon (e-ELT) autentne ning õiguslikult siduv. Õigusakti avaldamise andmetes viidatakse ELTle alates 1. veebruarist 2003. a. Varem avaldati õigusaktid **Euroopa Ühenduste Teatajas**.

Kõige lihtsam on Euroopa Liidu õigusakte otsida ELi õigusaktide andmebaasist **EUR-Lex**. EUR-Lexi kasutamine on tasuta ning see pakub otsest ja vaba juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele:

- ✓ ELTle
- ✓ esmastele õigusaktidele
- ✓ teisestele õigusaktidele
- ✓ kohtupraktikale

EUR-Lex võimaldab otsida ka ELi sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid ja kokkuleppeid, komisjoni eelnõusid ja teatisi ning jälgida nende edasist menetlust. Samuti sisaldab see õigusaktide kokkuvõtteid valdkondade kaupa ja ELi õiguse teemade lühiülevaateid.

EUR-lex

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3. Õigusloome menetlus

Euroopa Liidus on õigusaktide vastuvõtmiseks kasutusel erinevad menetlused. Neis menetlustes on erineval moel kaasatud Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon. Millist menetlust konkreetses olukorras kasutada, sõltub teemas ning ettepaneku liigist. Kõige suurem osa õigusakte võetakse vastu seadusandlikus tavamenetluses, kuid aluslepingud näevad ette veel ka seadusandlku erimenetluse, nõusolekumenetluse ning eraldi on kehtestatud eelarvemenetlus.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.1. 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 märkimisväärset 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 häälteenamusega 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 häälteenamusega, 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 häälteenamuse ning parlamendi antud häälte 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 variraportööride 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 läbirääkimisteni. 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 lepitakse 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

3.3.2. Seadusandlik erimenetlus

Aluslepingutes ette nähtud erijuhtudel kasutatakse määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmisel seadusandlikku erimenetlust (varasem nõuandemenetlus). Erinevalt seadusandlikust tavamenetlusest seadusandliku erimenetluse täpset protseduuri aluslepingutes ei selgitata. Seadusandliku akti vastuvõtmisel seadusandliku erimenetluse kohaselt peab seetõttu juhinduma konkreetses aluslepingu artiklis (õiguslikus aluses) ette nähtud protseduurist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.3. Nõusolekumenetlus

Nõusolekumenetlus kujutab endast pigem parlamendi vetoõigust kui kaasotsustusõigust. Kui parlamendi nõusoleku saamine on aluslepinguga nõutav, võib nõukogu asuda tegutsema alles pärast parlamendi positiivset kinnitust. Nõusolekumenetlust kasutatakse eelkõige rahvusvaheliste lepingute puhul, nt teatud rahvusvaheliste läbirääkimiste alustamiseks ja lõpetamiseks: kandidaatriigiga läbirääkimiste alustamine (ELLi art 49) ja osa rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, mille üheks pooleks on Euroopa Liit (ELTLi artikli 218 lõike 6 punkt a), samuti liikmestaatuse peatamise protseduuride puhul (ELLi art 7). Euroopa Parlamendi nõusolekut on vaja kõigile rahvusvahelistele kokkulepetele, mis käsitlevad seadusandliku tavamenetlusega seotud küsimusi.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.4. Eelarvemenetlus

Eelarvemenetlus toimub ühe lugemisega. Parlament ja nõukogu määravad koos kindlaks kõik kulud, ei tehta vahet niinimetatud kohustuslike kulude (näiteks põllumajanduse otsetoetused) ja mittekohustuslike kulude vahel, mis tähendab seda, et Euroopa Parlament on eelarveküsimustes nõukoguga võrdne otsustaja.

Eelarvemenetluse etapid ja tähtajad on esitatud ELTLi artiklis 314.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.4. Otsuste vastuvõtmine

Enamiku nõukogus arutusel olevate eelnõude ja dokumentide teksti suhtes saavutatakse kokkulepe töörühmade ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% suhtes Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% suhtes nõukogu istungitel. Otsuste vastuvõtmise õigus on vaid **nõukogul** (ELTL 240). See tähendab, et töörühma ja Coreperi tasandil saavutatud esialgsed kokkulepped vajavad ametlikku kinnitamist või vastuvõtmist nõukogus. Nõukogu otsuste vastuvõtmiseks on vastavalt valdkonnale ning asutamislepingus sätestatud tingimustele vajalik kas kvalifitseeritud häälteenamus, ühehäälsus või lihthäälteenamus (viimane on ette nähtud peamiselt protseduuriliste küsimuste otsustamisel).

ELi arengus on järjest enam suurendatud **kvalifitseeritud häälteenamusega** (KHE, ingliskeelne lühend QMV) otsustamist, mis on saanud üldiseks reegliks enamiku valdkondade puhul (ELL artikkel 16 lõige 3).

Kvalifitseeritud häälteenamus loetakse saavutatuks, kui poolt hääletab 55% liikmesriike (15 liikmesriiki 27st) ja eelnõu toetavad liikmesriigid esindavad vähemalt 65% liidu kogurahvastikust. Blokeeriva vähemuse moodustavad vähemalt 4 nõukogu liiget, kes esindavad rohkem kui 35% ELi elanikkonnast. Häälte arvu kokkulugemisel on heaks abiliseks häälte **kalkulaator**.

Erand tavapärasest kvalifitseeritud häälteenamusest on **tugevdatud kvalifitseeritud häälteenamus** (reinforced qualified majority), mida kasutatakse juhul, kui nõukogu ei tee otsust komisjoni ega liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal (ELTL artikkel 238 lõige 2). Selline olukord tekib siis, kui ettepaneku on teinud mõni muu institutsioon (nt Euroopa Kohus) või kui komisjon annab ELTL artikli 218 lõike 3 kohaselt soovituse nõukogule võtta vastu otsus rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste alustamiseks. Sama kehtib ka vastuväite esitamisel delegeeritud õigusaktile, sest see ei ole komisjoni algatus, vaid juba vastuvõetud õigusakt. Tugevdatud kvalifitseeritud häälteenamuse korral peab menetletavat eelnõud toetama vähemalt 72% nõukogu liikmetest, kes esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust.

Reaalset häälte kokkulugemist toimub siiski harva. Üldjuhul otsib eesistuja otsuse vastuvõtmiseks konsensust või vähemalt võimalikult kaalukat toetust, sealhulgas isegi juhul, kui on ette teada, et delegatsiooni vastuhääl on menetluse lõppastmes vältimatu. Seetõttu on praktikas vastuseisu ületamiseks ja konfliktiolukordade vältimiseks tekkinud mitmesuguseid võimalusi (ennekõike on selleks avaldused ehk deklaratsioonid), sealhulgas on võimalik jääda hääletusel ka erapooletuks (delegatsiooni hääli ei loeta kvalifitseeritud häälteenamuse osaks, st liikmesriik ei panusta oma häältega eelnõu vastuvõtmisesse). Eelnõu lõplikul vastuvõtmisel EL Nõukogu istungil on riikidel võimalik registreerida ametlikult oma vastuhääl või erapooletus (kõik eelnevad hääletused, kui nad toimuvad, on indikatiivsed).

Kirjalik menetlus

Nõukogude kohtumiste vaheajal või kui eelnõu on vaja kiiresti vastu võtta, kasutab Coreper otsuste vastuvõtmiseks kirjalikku menetlust. Tavaliselt tuleb teade kirjaliku menetluse alustamise kohta AEELi valdkonnanõuniku kaudu, kes vastutab ka vastuse õigeaegse edastamise eest Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadile. Üheselt mõistetava vastuse (jah/ei/hääletamisest hoidumine) andmine iga esitatud küsimuse kohta on kohustuslik, va. juhul, kui piisab vaikivast nõusolekust. Juhul kui vastus õigel ajal nõukogu sekretariaati ei jõua, otsib sekretariaat vastust Antici või Mertensi käest.

Õiguslikult on korrektne, kui kirjaliku menetlusega vastuvõetava otsuse kohta käival vastusel on AEELi juhi või asejuhi allkiri, sest tegemist on otsuse vastuvõtmisega nõukogu tasandil. Praktikas on aga sellest viimastel aastatel valdavalt loobutud ning menetlus viiakse läbi e-kirjade vahetamise teel, (st nõukogu sekretariaat aktsepteerib ka tavalist, ilma digiallkirjadeta AEELi nõuniku e-kirja), eeldades, et valitsuse tasandil on selleks varasem otsus olemas. Kirjaliku menetlusega vastu võetud õigusaktide kohta koostab sekretariaat kokkuvõtteid, mis on kättesaadavad **Delegaatide Portaalis** ja **EIS**is.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024