

Euroopa Liidu institutsionaalne süsteem ja otsusetegemise protsess

Gert Antsu, Hindrek Lootus, Elo Tuppits

SISSEJUHATUS	3
EUROOPA KOMISJON	5
SISSEJUHATUS	5
KOMISJONI KOLLEEGIUM.....	6
KOMISJONI TÖÖTAJASKOND JA PERSONALIPOLIITIKA	10
KOMISJONI STRUKTUUR	12
KOMISJON KUI EL TÄIDESAAATEV VÕIM.....	14
EUROOPA LIIDU NÕUKOGU.....	15
KOOSSEIS	15
OTSUSETEGEMINE NÕUKOGUS.....	15
COREPER	18
TÖÖGRUPID	19
LOGISTIKA.....	20
EESISTUJARIIK.....	21
NÕUKOGU PEASEKRETARIAAT	22
EUROOPA ÜLEMKOGU.....	25
ÜLEMKOGU TEKE	25
EUROOPA ÜLEMKOGU ÜLESANDED JA TÖÖ TULEMUSED	26
ÜLEMKOGU ISTUNGID	27
EUROOPA PARLAMENT	29
ASUKOHAD, KALENDER JA KEELED	30
PARLAMENDILIIKMED	31
PARLAMENDIKOMISJONID	34
PLENAARISTUNGID.....	35
PARLAMENDI SEADUSANDLIK ROLL	35
PARLAMENDI VÕIM EELARVEKÜSIMUSTES	37
EUROOPA KOHUS.....	39
EUROOPA KOHTU LOOMINE.....	39
KOHTU KOOSSEIS	39
EUROOPA KOHTU TOIMIMINE	41
ESIMESE ASTME KOHUS	45
PROBLEEMID JA TULEVIK	46
EUROOPA KONTROLLIKODA.....	47
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE.....	49
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE ROLL	49
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE KOOSSEIS.....	49
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE ÜLESANDED	50
REGIOONIDE KOMITEE	51
SISSEJUHATUS	51

REGIOONIDE KOMITEE KOOSSEIS.....	51
REGIOONIDE KOMITEE TEGEVUSVALDKONNAD.....	52
KORDAMISKÜSIMUSED	53
LISAD.....	54
LISA 1. KOOSTÖÖMENETLUS (ART. 252)	54
LISA 2. KAASOTSUSTAMISMENETLUS (ART. 251).....	55
KASUTATUD KIRJANDUS.....	57

Sissejuhatus

Euroopa Liit võtab pea iga päev vastu hulga õigusakte. Kõik need otsused sünnivad erinevate liikmesriikide, institutsioonide, huvigruppide ja muude tegurite koosmõjul. Iga otsus läbib teel ideest rakendamiseni Euroopa Liidu institutsioonides keerulise käigu. Järgnevalt vaatlemegi neid institutsioone ja nende rolli seadusandlikus protsessis lähemalt. Sügavamat käsitlemist leidvaid institutsioone on viis: Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Parlament ja Euroopa Kohus . Samuti tuleb põgusalt juttu kontrollikojast, majandus- ja sotsiaalkomiteest ning regionide komiteest. Kuna EL institutsionaalne süsteem on kindlasti keerulisem kui ühegi riigi valitsemisüsteem, siis on selles rägastikus paremaks orienteerumiseks käsitletud kõiki institutsioone ja otsusetegemise protsesse muuhulgas ka Eesti perspektiivist – mida tähendab Eesti valitsemisüsteemile liitumine Euroopa Liiduga, millised saavad olema Eesti ja EL institutsioonide suhted ning loomulikult kõige olulisema küsimusena, kas ja kuidas on Eestil tulevikus võimalik mõjutada Euroopa Liidus tehtavaid otsuseid.

Euroopa Komisjon

Sissejuhatus

[Euroopa Komisjoni](#) (*European Commission*) käsitlevad EÜ asutamislepingu artiklid 211-219. Lisaks sellele on komisjoni töökorraldus sätestatud komisjoni poolt art 218(2) alusel vastu võetud kodukorralduses. Viimane kodukord võeti vastu 1999.a juulis.

Euroopa Komisjoni nimetatakse Euroopa integratsiooni “mootoriks”. Komisjoni peetakse mittevajalikuks, halliks bürokraatiaks, kelle ainsaks huviks on haarata endale võimalikult palju pädevust liikmesriikide arvelt. Komisjoni peetakse unikaalseks riikideüleseks institutsiooniks, milleta oleks taolise ühenduse loomine olnud võimatu. Euroopa Komisjon on institutsioon, mis koosneb Euroopa Liidu ametnikest, kes vähemalt teoorias on erapooletud ja oma ala tõelised asjatundjad. Kokkuvõtvalt võib öelda, et suhtumine komisjoni sarnaneb suhtumisega valitsusse ja bürokraatiasse enamikus riikides – seda on hea süüdistada kõiges halvas, ent kõik mõistavad, et ilma selleta hakkama saada pole mõeldav.

Euroopa Komisjoni eelkäijaks oli Euroopa Sõe- ja Terasühenduse Ülemamet, mille volitused olid äärmiselt suured, tegu oli peamise otsuseid langetava institutsiooniga ESTÜs. Siinkohal tasub meenutada, et ülemameti esimene juht oli Euroopa integratsiooni alusepanija Jean Monnet. Euroopa Majandusühenduse Komisjon nii laialdasi volitusi ei saanud, pigem pidi ta toimima ühenduse sekretariaadina. Komisjoni esimeheks sai sakslane Walter Hallstein. Samas nägid integratsiooni tulihingelised pooldajad komisjonis ka integratsiooni mootorit, Euroopa Ühenduse kui terviku huvide eest seisjat (vastandina nõukogule, mis on samuti EL institutsioon, aga kus siiski domineerivad liikmesriikide huvid).

1967.a jõustus 1965.a vastu võetud Liitmisleping, millega liideti kolme ühenduse (ESTÜ, EMÜ, Euratom) juhtorganid, selle käigus moodustus ka ühtne Euroopa Komisjon.

Nagu ka ühenduses üldiselt, hakkasid muutused komisjoni rollis toimuma 1980. aastate keskel. Esiteks võeti siis vastu ühtne Euroopa akt, mis sätestas siseturu loomise programmi, mille käigus tuli välja töötada suures ulatuses tehnilist seadusandlust ning hiljem kontrollida vastuvõetud aktide rakendamist. See kõik jäi loomulikult komisjoni ülesandeks.

Teine oluline sündmus oli uue komisjoni koosseisu ametisseastumine 1985.a jaanuaris prantslasest presidendi Jacques Delors'i juhtimisel. Delors oli olnud Prantsuse valitsuse rahandusminister ja ta osutus tõeliselt väljapaistvaks presidendiks. Tema juhtimisel viidi ellu **1992.a programm**. Tema juhtimisel tõusis komisjoni tähtsus võrreldes teiste institutsioonidega. Näiteks Euroopa Ülemkogu kohtumistel oli eelmine president Gaston Thorn (Luksemburg) jäänud alati tahaplaanile, Delors suutis aga esineda võrdelt Kohli, Mitterrand'i ja teiste liidritega. See tulenes olulisel määral asjaolust, et temast loodeti Mitterrand'i järeltulijat Prantsusmaa presidenditoolil – ükski senine president polnud nii kõrge lennuga poliitik. Delors oli ametis kokku kolm ametiaega 1995.a jaanuarini.

Komisjoni tähtsust tõstis 1980. aastate lõpus veel tema välissuhtlusega seotud ülesannete kasv, see puudutab eeskätt kaubanduslääbirääkimiste pidamist GATTi raames ning vastutamist Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele TACIS ja PHARE programme raames antava abi eest. Seda võime

tunnetada ka Eesti poolt vaadates – meie jaoks on sageli kõige olulisem EL institutsioon komisjon ja sugugi mitte parlament või nõukogu.

Delors'i järeltulija presidenditoolil, endine Luksemburgi peaminister Jacques Santer ei osutunud nii võimekaks ja populaarseks ning tema juhitud komisjon oli selle ümber puhkenud korrupsioonisüüdistuste tagajärjel sunnitud 1999.a kevadel ametist tagasi astuma. 15.09.1999 kinnitati ametisse praegune [komisjoni koosseis](#) endise Itaalia peaministri [Romano Prodi](#) juhtimisel:

Nimi ja riik	Partei	Haldusala
Romano PRODI, I	Liberaal	President
Michel BARNIER, F	Euroopa Rahvapartei	Regionaalpoliitika
Frits BOLKESTEIN, NL	Liberaal	Siseturg
Philippe BUSQUIN, B	Sotsialist	Teadusuuringud
David BYRNE, IRL	Liit Euroopa Toetuseks	Tervishoid & tarbijakaitse
Anna DIAMANTOPOULOU, GR	Sotsialist	Tööhõive & sotsiaalküsimused
Franz FISCHLER, A	Sotsialist	Põllumajandus & kalandus
Neil KINNOCK, UK	Sotsialist	Asepresident & haldusreform
Pascal LAMY, F	Sotsialist	Kaubandus
Erkki LIIKANEN, FIN	Sotsialist	Ettevõtlus & infoühiskond
Mario MONTI, I	Euroopa Rahvapartei	Konkurents
Poul NIELSON, DK	Sotsialist	Arengukoostöö
Viviane REDING, L	Euroopa Rahvapartei	Haridus & kultuur
Michaele SCHREYER, D	Roheline	Eelarve
Pedro SOLBES MIRA, E	Sotsialist	Majandus & rahandus
Loyola DE PALACIO, E	Euroopa Rahvapartei	Asepresident, energeetika, transport, suhted parlamendiga
Chris PATTEN, UK	Euroopa Rahvapartei	Välissuhted
Margot WALLSTRÖM, S	Sotsialist	Keskkond
Günter VERHEUGEN, D	Sotsialist	Laienemine
Antonio VITORINO, P	Sotsialist	Koostöö justiits- ja siseküsimustes

Komisjoni kolleegium

Komisjoni liikmete ametissenimetamine

Komisjon kitsamas tähenduses koosneb 20 liikmest, keda nimetatakse **volinikeks** (*Commissioner*). Art 213(1) kohaselt on igal liikmesriigil komisjonis vähemalt üks ja maksimaalselt kaks esindajat. Praktikas tähendab see seda, et viiel suuremal liikmesriigil (Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia, Itaalia, Hispaania) on kaks liiget ja ülejäänud riikidel üks. Suuremate riikide puhul esindab üks liige tavaliselt valitsus- ja teine opositsioonipartei(si)d.

Veel enne, kui nimetatakse komisjoni liikmed, nimetavad liikmesriikide esindajad “ühisel kokkuleppel” **komisjoni presidendi** kandidaadi (art 214(2)). Vastavalt artiklile 214(2) peab parlament kiitma heaks ametisse astuva komisjoni presidendi ja ülejäänud liikmed ühtse blokina. See suurendab komisjoni presidendi legitiimsust – ta on ametisse kinnitatud kogu liidu kodanike poolt otsestest valimistel valitud kogu ja mitte ainult liikmesriikide valitsuste esindajate poolt. Esimest korda kinnitas parlament oma toetust komisjonile eelmise, Santeri komisjoni puhul.

Vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 214(2) määratakse komisjoni liikmed ametisse liikmesriikide “ühisel kokkuleppel” viieks aastaks (alates Maastrichti lepingu jõustumisest). Praegune komisjon kinnitati ametisse 1999.a septembris. Volinikke võib nende ametiaja järel ka tagasi valida. Volinike kandidaatide valik on liikmesriikide valitsuste pädevuses ning kehtib kirjutamata kokkulepe, et liikmesriigid ei vaidlusta üksteise tehtud valikuid. Vastavalt art 214(2) toimub liikmete määramine kokkuleppel presidendikandidaadiks nimetatud isikuga. Loomulikult on tulevasel presidendil huvi töötada koos talle võimalikult sobivate isikutega ja Prodi juhitava komisjoni liikmekandidaatide esitamisel konsulteeriti presidendikandidaadiga enam kui kunagi varem. Sarnaselt komisjoni presidendiga peavad ka teised liikmed saama parlamendi heakskiidu. Seejärel kinnitavad liikmesriikide esindajad komisjoni ametisse. See toimub tavaliselt välisministritest koosneva nõukogu detsembris toimuval kohtumisel. Komisjoni liikmete hulgast määratakse komisjoni presidendi ettepanekul kaks asepresidenti.

Volinikud valitakse ametisse lähtuvalt nende üldisest asjatundlikkusest ja nende sõltumatus peab olema väljaspool kahtlust (art 213(1)). Komisjoni liikmena ei esinda nad mitte oma riiki, vaid peavad toimima täiesti sõltumatult. Veelgi enam, nad ei tohi küsida ega vastu võtta juhtnööre liikmesriikidelt ning ka liikmesriigid kohustuvad mitte mõjutama komisjoni liikmeid (art 213(2)). See on komisjoni kui EL institutsiooni sõltumatuse tagamiseks hädavajalik. Võib öelda, et komisjon on üsna suurel määral sõltumatu, kuna valimise järel puudub volinikul otsene vajadus oma päritolumaal valitsuse toetuse järele, kuna viie aasta pärast võib riigis olla võimul hoopis teine valitsus. Siiski ei tohi ta jätta “liiga sõltumatut” muljet, kuna see võib tekitada liiga suurt vastuseisu voliniku tagasinimetamisel. Praktikas on volinikud siiski teatud määral liikmesriikide esindajad, kuna mõne suurema probleemi puhul (juhul kui on vaja mõni seisukoht komisjonis läbi suruda) pööratakse tavaliselt esimesena ikka oma voliniku poole. Ja vastupidi, volinik võib pöörduda komisjoni ettepaneku läbisurumiseks oma valitsuse poole, et too seda toetaks.

Volinikud on tavaliselt omas riigis silmapaistvad poliitikud, eriti pärast Jacques Delors’i presidendiametit, mis on tõstnud ka komisjoni üldist taset. Komisjoni liikmekoht võib olla preemiaks tubli töö eest või ka võimalus vabaneda mõnest prominentsest tegelasest, kelle viibimine riigisisises poliitikas osutub ühel või teisel põhjusel tülikaks.

Kui me vaatame komisjoni praegust koosseisu, näeme, et paljud neist on olnud oma kodumaal või ka üle-euroopaliselt olulistel positsioonidel. Komisjoni liikmete tähtsus on muutunud ka selles mõttes, et kui varem polnud nendel “eurokraatidel” tagasiteed kodumaisesse poliitikasse, siis viimasel kümnendil on tahtnud Prantsuse sotsialistid J. Delors’i presidendiks, samuti nagu itaallased Emma Boninot.

Komisjoni liikme ametikoht on üsna turvaline. Teda võib ametist kõrvaldada vaid juhul, kui ta võtab ebaausalt vastu hüvesid või ametikohti (art 213(2)). Samuti on võimalik ametist kõrvaldamise asemel rakendada komisjoni liikme pensionist ja muudest sotsiaalsetest hüvedest ilmajätmist. Taoline küsimus tõstati endise voliniku Martin Bangemanni suhtes, kes veel ametis olles otsustas minna ametist lahkumise järel tööle Hispaania telekommunikatsioonifirmasse. Üldsuse surve oli ta sunnitud sellisest ideest loobuma.

Teine võimalus komisjoni liikme vallandamiseks on parlamendil, kes saab seda teha kõigi liikmete suhtes korraga. See nõrgendab parlamendi võimu komisjoni liikmete üle märgatavalt, kuna kõigi komisjoni liikmete kõrvaldamine tooks kaasa suure šoki – euro langus jne, mistõttu

tekib võimalus süüdistada parlamenti vastutustundetuses, nagu on seda tehtud 1999.a lõpus 1996.a eelarve küsimustes tekkinud kriisi ajal.

Nice'i lepingu koostamisel (2000) oli arutluse all ka Euroopa Komisjoni reform. Valitses üldine arusaam, et komisjoni efektiivse toimimise tagamiseks oleks hädavajalik **volinike arvu** piiramine. Samas ei olnud ükski liikmesriik niisama lihtsalt valmis oma volinikukohast loobuma, mistõttu otsustati, et kuni EL liikmete arvu jõudmiseni 27 riigini säilib igal riigil üks volinikukoht. Seega saavad ka kõik uued liikmesriigid, k.a. Eesti, endale automaatselt volinikukoha. Küll aga peavad viis suuremat riiki loobuma (kompensatsiooniks häälte arvu suurendamise eest nõukogus) oma teisest volinikukohast. 27. liikmesriigi lisandumisel vaadatakse süsteem ümber ja tõenäoliselt fikseeritakse rotatsiooni põhimõte, kus volinikke on vähem kui liikmesriike. Nice'i lepingu EL laienemist käsitleva lisaprotokolli kohaselt jagatakse volinikukohad ka rotatsiooni korras riikide vahel võrdselt, s.t. suurriigid ei saaks mingeid eeliseid.

Nice'i lepinguga otsustati ka komisjoni **presidendi pädevuse suurendamine**. President saab õiguse jaotada portfelle volinike vahel, samuti nõuda oma tööga mitte toime tuleva voliniku tagasiastumist. Sätestatud on ka presidendi juhtroll komisjoni töö korraldamisel, õigus nimetada ametisse asepresidendid ning komisjoni ametiaja jooksul portfelle volinike vahel ümber jagada. Nimetatud meetmed peaks parandama komisjoni poliitilist juhtimist ja muutma meeskonnatöö senisest efektiivsemaks.

Otsustetegemine komisjonis

Komisjonis kehtib kollegiaalsuse põhimõte. Niipalju kui võimalik, tehakse otsused konsensusel alusel. Siiski langetatakse otsuseid ka hääletamise teel, nagu näeb seda ette asutamislepingu art 219. Sellisel juhul on vajalik komisjoni liikmete absoluutne häälteenamus, st praeguse koosseisu juures peab otsuse poolt hääletama 11 liiget. Kõikidel liikmetel on üks hääl, ent praktikas on suuri riike esindavad või eriti oluliste valdkondade (siseturg, eelarve, põllumajandus) eest vastutavad volinikud oma kolleegidest mõneti mõjukamad.

Vähetahtsad ja puhtformaalsed küsimused (nt tolliprotseduuride või teatud põllumajandusealaste aktide muutmine) võidakse otsustada ka **kirjaliku protseduuri** abil. Sellisel juhul edastatakse kõikide volinike büroodele eelnõu tekst ning kui keegi sellele teatud aja jooksul vastu ei vaidle, loetakse akt vastuvõetuks (s.t see saadetakse üldjuhul edasi nõukogusse). Kui tekib probleeme, siis arutatakse küsimust komisjoni tavalisel koosolekul. Teatud kiiretel juhtudel (nt kui on vaja kiiresti eraldada humanitaarabi) on võimalik kasutada ka "kiirendatud" kirjalikku protseduuri (tähtajaga 48 tundi või isegi vähem).

Kollegiaalsust suurendab ka asjaolu, et kõik volinikud teavad, et varem või hiljem tuleb neil võita oma kolleegide toetus tema jaoks olulisele eelnõule. Ükski volinik ei või vaatamata headele suhetele loota kellegi automaatsele toetusele ega saa endale lubada kellegi alalist vastuseisu. Kollegiaalsusega peab arvestama ka president, kuna temalgi on üks hääl. Juhul, kui ta üritab liigselt domineerida oma kolleegide suhtes, võib see tekitada vastuseisu, samas on komisjoni töö juhtimine ja kompromisside otsimine ning nende läbisurumine presidendi töö õnnestumiseks hädavajalik.

Iga volinik vastutab talle eraldatud poliitikavaldkonna eest. Sellegipoolest tehakse otsused kõigis valdkondades ühiselt. Selleks, et kõik volinikud oleksid pädevad ühes või teises küsimuses

otsustama, hoolitsevad nende bürood. See, kuivõrd volinikud sekkuvad oma kolleegide hallata olevatesse küsimustesse, sõltub sellest, kuivõrd on vastav küsimus seotud tema enda valdkonnaga ning kui kindlalt volinik end selles küsimuses tunneb.

Volinike bürood

Olulist rolli komisjoni töös mängivad volinike bürood (pr.k *cabinets*, ingl k *offices*). Need tulenevad mitmete liikmesriikide, eeskätt Prantsusmaa, Belgia ja Itaalia halduslikust traditsioonist. Algselt oli tegu paari nõuniku ning sekretäri ja masinakirjutajaga, tänaseks on bürood oluliselt suurenenud. Bürood koosnevad poliitilistest nõunikest vastandina tavalistele ametnikele, kes on apoliitilised.

Büroo ülesanded võib jagada nelja kategooriasse:

a) poliitikaküsimused

Kuna volinikud ise ei jõua jälgida kõiki poliitikavaldkondi, siis vajab ta nõu vastava ala spetsialistidelt büroos. Igal nädalal toimub 6-7 "*special chefs*" koosolekut, kus büroode esindajad arutavad komisjoni koosolekul üleskerkivaid küsimusi ning kus vaadatakse üle erinevate asjassepuutuvate peadirektooraatide suhtumine eelnõusse. Seejärel informeerivad büroode liikmed oma volinikku vastava eelnõu perspektiividest. Selliseid koosolekuid juhatab komisjoni presidendi büroo liige.

Igal esmaspäeval kohtuvad komisjoni koosolekut ettevalmistaval koosolekul büroode juhid, kes arutavad läbi kõik punktid, mis asuvad komisjoni kolmapäevase koosoleku päevakorras. Juhul, kui kõik osalejad on otsusega nõus, läheb küsimus komisjoni koosolekule A-punktina, st lihtsalt formaalseks vastuvõtmiseks. *Chefs de cabinet*'de (büroode juhtide) koosolekut juhatab komisjoni peasekretär.

b) poliitika presenteerimine

Büroode teiseks ülesandeks on voliniku poliitika esitlemine avalikkusele artiklite ja kõnede kirjutamise kaudu. Samuti hoiavad bürood kontakti oma riigi valitsusega ja alalise esindusega (mistõttu neid vahel süüdistatakse info lekitamises liikmesriikidele).

c) huvide vahendamine

Bürood on huvigruppide surve üheks sihtpunktiks, eesmärgiga mõjutada komisjoni langetama ühte või teist otsust.

d) administratiivsete sidemete arendamine

Bürool on oluline roll voliniku ja peadirektooraadi vahelistes suhetes, pidades silmas peadirektooraatides toimuvaid arenguid. Taolise vahelüli kasutamine kergendab voliniku tööd, kuna paljurahvuseline ametnikkonnaga suhtlemine pole alguses sugugi lihtne, büroo koosneb aga valdavalt voliniku enda rahvuskaaslastest (ehkki vähemalt üks töötaja lubatud kuuest peab olema mõnest muust kodakondsusest). Büroo koosseisust umbes pool moodustub komisjoni ametnikest, kes töötavad ajutiselt voliniku heaks, ning teine pool koosneb vastava riigi ametnikest või erasektori esindajatest.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ühest küljest on nad vabad ametnikele omasest institutsionaliseeritud koormast, mis võimaldab neid mõelda vabalt ja pakkuda kvaliteetset nõu volinikule (k a selle suhtes, mis toimub väljaspool administratsiooni). Büroo olulisus seisneb ka komisjoni töö

koordineerimises – sugugi mitte kõikide küsimuste arutamiseks pole vaja koguneda komisjonil, piisab ka büroode juhtide (*chefs de cabinet*) tasemest. Negatiivse poole pealt peab märkima, et liigne toetumine poliitilistele nõunikele võib alandada ametnike moraali (tundes, et nende teeneid ei vajata). Sama võib põhjustada nõunike liigne kontrolliivalus ametnike töö üle. Kuna nõuniku koht ei ole ametniku omale sarnaselt alaline, võib neil tekkida stiimul pakkuda ülemusele mittekriitilist informatsiooni.

Komisjoni töötajaskond ja personalipoliitika

Ühtse Euroopa Ühenduste Komisjoni loomisel 1965.a tekkis küsimus, milliseks peaks kujunema selle töötajaskond – kas tuleks luua “Euroopa avalik teenistus” või peaks komisjonis töötama liikmesriikide lähetatud ametnikud. Küsimus lahendati esimese variandi kasuks, kuna ühenduste avalik teenistus pidi olema sõltumatu riikide huvidest, mida teise variandi puhul ei oleks saanud tagada. Seega on nüüd Euroopa Komisjonis ametnikud, kes veedavad oma karjääri Euroopa Liidu avalikus teenistuses.

Ametnike kategooriad

Komisjoni ametnikud jagunevad alalisteks (*statutory*) ja mittealalisteks (*non-statutory e external*) töötajateks. Alalisi töötajaid on komisjonis 17 000 ringis, koos ajutistega on neid aga üle 20 000.

Ametnikud jagunevad viide kategooriasse, mis omakordavad jagunevad erinevateks astmeteks. **A-kategooria** (u 3900) ametnikel on haldus- ja nõustamisfunktsioonid, mis nõuavad ülikoolihariduse olemasolu. A-kategooria ametnikud jagunevad 8 astme vahel, A6-A8st (*Assistant Administrator*) A1ni (peadirektor). A2 ametnikud on direktorid või ülemnõunikud (*Principal Advisor*). A3 (osakonnajuhatajad, *Head of Division*) ja A4-A5 moodustavad kesktaseme ametnikkonna (*Principal Advisor*).

Teiseks on **LA-kategooria** (u 1600), mis koosneb tõlketööga (nii kirjaliku kui suulise) tegelevatest ja seda koordineerivatest ametnikest. Neil peab olema kõrgharidus ning nad peavad suutma tõlkida vähemalt kahest võõrkeelest oma emakeelde. LA koosneb astmetest LA3-LA8.

B-kategooria koosneb rakendusliku funktsiooniga ametnikest (2700), kellel peab olema vähemalt keskeriharidus. Nad värvatakse välistel konkurssidel ning sisemistel konkurssidel C-kategooria ametnike hulgast. Kategooria jaguneb astmeteks B1-B5.

C-kategooria (4500) koosneb sekretäridest jms ametnikest. Nad värvatakse avalikel konkurssidel või D-kategooria ametnike seast. Kategooria jaguneb astmeteks C1-C5.

D-kategooria ametnikud (800) tegelevad teenindava tööga. Kategooria jaguneb neljaks astmeks.

Ametnike töölevõtmine

Ametnikud võetakse komisjoni tööle konkursi alusel. See konkurss on üsna sarnane Prantsuse avaliku teenistuse omale. Konkurss korraldatakse samaaegselt kõikides liikmesriikides ja küsimused on kõigile kandidaatidele samad. Konkursi läbimine on üsna keeruline, kuna töölesoovijaid on palju kordi rohkem kui vabasid töökohti. Näiteks 1993.a osales A7/A8 konkursil 58 000 kandidaati, kellest 1800 pääses teise vooru, 600 suuliseleksamile ning 200-250 komisjoni palgale pääseda võivate isikute nimekirja ehk reservinimekirja. See tähendab, et ka konkursi läbimine ei garanteeri töökohta komisjonis, vaid loob selleks ainult võimaluse. Konkursi esimese vooru sõel koosneb üldteadmisi kontrollivatest testidest. Selle ümber toimuvad laialdased arutelud, kuna koolisüsteemid erinevates liikmesriikides on ju erinevad.

Lõpptulemusena peaks kõikide riikide esindatus olema siiski proportsionaalne nende suurusega. Konkurss kestab esimesest voorust kuni lõpptulemusteni 12 kuud.

Konkursi korras võetakse üldiselt inimesi tööle iga kategooria madalamatele astmetele (A8/A7 jne). Teistsuguse korralduse vastu on selgelt ametiühingud. Samas esineb selles reeglis erandeid, eriti, mis puudutab astmeid A1-A3, kus kõrgete ametnike töölevõtmine väljastpoolt on tavaline. Madalamatel tasemetel (D) on suur eelis kohalikel.

1999.a võeti vastu uued eeskirjad A1 ja A2 tasemel ametnike töölevõtmiseks, et tagada protsessi võimalikult suur läbipaistvus. Reeglites sisaldub vakantse töökohta väljakuulutamine, konsultatiivkomitee konsulteerimine, selge ja läbipaistva hindamiskaala kehtestamine jne. Eraldi reeglid kehtivad olemasolevatele komisjoni töötajatele ja väljastpoolt võetavatele.

Oluliseks erandiks on ka töölevõtmine liidu laienemise järel – ei ole ju mõeldav, et näiteks eesti või poola ametnikud alustaksid madalaimatelt astmetelt ja jõuaksid tippu alles aastakümnete pärast. Uute liikmesriikide ametnikele korraldatakse eraldi konkurss, mille abil nende esindajad saavad paari aasta jooksul proportsionaalse esindatuse kõigil ametikohtadel. See tekitab muidugi veidi probleeme, kuhu need ametnikud pannakse, ent seni on EL laienemine toimunud suhteliselt lähedases faasis “süvenemisega”, mis on tekitanud vajaduse uute ametnike järele (1986.a laienemine ja ÜEA jõustumine, 1995.a laienemine ja Maastrichti lepingu jõustumine). Samuti soovitatakse sellises olukorras teenekamatel ametnikel minna pensionile, tegemaks ruumi uute liikmesriikide esindajatele.

Töötasu

Eespool rääkisime sellest, kui suur on konkurss vabadele töökohtadele komisjonis. Lisaks prestiižile ja huvitavale elule paljurahvuselises keskkonnas Brüsselis on suure tungi üheks põhjuseks ka korralik palk. Ülemakstus on ka üks tihti esitatavaid süüdistusi komisjonile. Ent kas see on ikka päris nii? Komisjoni ametniku palk on küll umbes 30% kõrgem kui samal ametikohal Prantsuse või Saksa administratsioonis töötava ametniku palk, ent võib-olla tuleks seda pigem võrrelda Brüsselis Saksamaa või Prantsusmaa esinduses töötava ametniku omaga, mis on 30% suurem?! Samuti on suurem palk mitmete muude rahvusvaheliste organisatsioonide ametnikel. Palga suurus sõltub suuresti ametikohast ja tööstaažist. Siiski tuleb mainida, et komisjoni ametnike palka suurendavad tavaliste ametnikega võrreldes erakordselt soodsad maksustamistingimused.

Probleemid

Komisjoniga seoses mainitakse kõige sagedamini probleemi, et selle töötajaskond on liiga suur. Kui me aga võrdleme praegust ametnike arvu mõne suurema linna ametnike arvuga või mõne suurema riigi ministereumidega, siis ei tundu komisjon enam sugugi liiga suur. Tihti võrreldakse komisjoni Prantsusmaa kultuuriministriumiga, kus töötab üle 10 000 ametniku.

Samuti tuleb märkida keeleprobleemi. Praegu töötab komisjon 11 keeles, ent eelseisva laienemise järel suureneb see arv veelgi, nii nagu ka vajadus tõlkide järele. 11 keele korral on erinevaid keeltepaare, milles on vaja tõlget teostada, 110 ning miinimumarv tõlke 33. 18 keele korral on paare 306 ning minimaalne tõlkide arv 54. Seda on kindlasti palju, võrreldes 6 ametliku keelega ÜROs ning 2 keelega NATOs ja Euroopa Nõukogus. Ka komisjonis on üritatud viia sisse muutusi, tagades näiteks võimaluse rääkida emakeeles, pakkudes aga tõlget ainult inglise ja

prantsuse keelde. Selle vastu on aga selgelt suuruselt kahe järgmise keelega riigid Saksamaa ja Hispaania. Selge on aga, et midagi tuleb ette võtta – olukord, kus üle 30% (laienemise järel veelgi rohkem) kõrgharidusega töötajaskonnast tegeleb tõlketööga, ei saa kaua kesta.

Komisjoni struktuur

Peadirektoraadid

Euroopa Komisjon laiemas tähenduses jaguneb peadirektoraatideks ning muudeks allasutusteks. Peale 1999 a. struktuurireformi on peadirektoraate 23 ning nad jagunevad kolmeks valdkonnaks: poliitika, välissuhted ja siseteenistused. Koos muude allasutustega on komisjoni struktuuriüksusi ([komisjoni veebilehe](#) andmeil) kokku 35. Peadirektoraadid sarnanevad teatavas mõttes rahvuslike ministriumidega, kuna ollakse vastutavad teatud konkreetse valdkonna eest. Samas on see vägagi üldine sarnasus, kuna esiteks ei täida peadirektoraadid rangelt täidesaatvat funktsiooni, vaid töötavad välja õigusakte, jälgivad nende täitmist liikmesriikides ning koordineerivad poliitika liikmesriikide valitsustega.

Erinev on ka aspekt, et puudub ministriumidele omane alluvussuhe voliniku/ministriga – peadirektoraadid alluvad komisjoni 20-liikmelisele koosseisule kui tervikule ja mitte vastavale volinikule. See tuleneb osaliselt asjaolust, et tihti vastutavad peadirektoraadi erinevate osade eest erinevad volinikud. See tekitab ka probleeme, kuna volinike kontrolli jagamine peadirektoraatide ja nende osade üle ei põhine mitte efektiivsusel, vaid asjaolul, et portfelle on vaja leida järjest suuremale arvule volinikele. Pidevate laienemiste käigus on järjest suurenenud ka peadirektoraatide enda arv. Pidev vastutuse ümberjagamine tekitab üsna tõsiseid probleeme järjepidevusega.

Horisontaalsed struktuurid

Peadirektoraate võib nimetada vertikaalseteks struktuuriüksusteks, lisaks neile on olemas mitmed horisontaalsed üksused nagu komisjoni peasekretariaat, õigusteenistus ja pressiesindus. Veel on olemas üksused, mis võivad olla nii vertikaalsed kui horisontaalsed ning mida nimetatakse **töökonnaks** (*task force*). Need üksused luuakse mingi probleemi või valdkonnaga tegelemiseks, mille tuntuim on kindlasti laienemisega tegelev töökond. Nendest üksustest võivad välja kasvada peadirektoraadid. Lisaks on veel vertikaalsed komisjonile alluvad üksused nagu statistikakeskus Eurostat ja Ametlike Väljaannete Talitus Luxembourg²is.

Horisontaalsete struktuuride ülesanne on koordineerida vertikaalsete üksuste tegevust. Selle eest vastutab eelkõige peasekretariaat, mis on vastutav komisjoni päevakorra, õigusaktide tekstide läbivaatamise ning teiste institutsioonidega suhtlemise eest (k.a. juhtudel, kui komisjon pole mingi poliitika raames eriti kaasatud, nt II ja III samm). Samuti kuuluvad peasekretariaadi pädevusse küsimused, mille eest ükski konkreetne peadirektoraat ei vastuta (nt subsidiaarsus). Peasekretariaat on avalikkusele suhteliselt märkamatu, ent komisjoni töö latusaks kulgemiseks hädavajalik. Peasekretariaati juhib peasekretär.

Õigusakti eelnõu koostamine

Initsiatiiv õigusakti eelnõu koostamiseks võib faktiliselt tulla mitmelt poolt (nõukogu, ülemkogu, liikmesriikide, tööstusringkondade vms huvigruppide ettepanekud; olemasolevate õigusaktide muutmise või kodifitseerimine, rahvusvaheliste lepingute või kohustuste tagajärjed, Euroopa

Kohtu otsused, ca 6% juhtudest ka komisjoni enda ettepanekud), ent eelnõu töötab alati välja ja esitab nõukogule (ja parlamendile) komisjon.

Õigusakti teekonna komisjonis võib jagada kuude osaliselt kattuvasse faasi:

1. algfaas;
2. koostamine;
3. teenistuste vaheline koordineerimine;
4. arutelu büroode esindajate tasemel;
5. arutelu bürooülemate tasemel;
6. arutelu (võib-olla vastuvõtmine) komisjoni (volinike) tasemel.

Esimesel etapil määratakse peadirektoraat, mis on vastutav eelnõu menetlemise eest. Eelnõu väljatöötamiseks moodustatakse tehnilistest ekspertidest komitee, mis koosneb liikmesriikide ja komisjoni esindajatest, samuti võivad sinna kuuluda akadeemiliste ringkondade ja huvigruppide esindajad. Sellel tasemel on üsna mõistlik nii riikidel kui huvigruppidel suunata eelnõu kujunemist soovitud suunas. Seda vaatamata asjaolule, et taolisi gruppe on palju ja ekspertidel aega vähe – hiljem on suunamuutmise saavutamine juba märksa keerulisem. On väidetud, et juba komisjonist nõukokku saadetud eelnõu muudetakse veel vaid kesktlābi 20% ulatuses.

Teisel etapil koostavad vastutava peadirektoraadi kesktaseme ametnikud õigusakti eelnõu. Lõpuks jõuab tekst välja peadirektorini. Koostamisega samaaegselt toimub ka komisjoni erinevate osade vaheline positsioonide koordineerimine, kuna haruharva puudutab mingi tekst vaid ühte peadirektoraati. Samuti tuleb konsulteerida õigusteenistusega, et tagada teksti juriidiline korrektsus.

Neljandaks võetakse küsimus arutlusele volinike büroode vastava valdkonnaga tegelevate isikute poolt. Edasi suunatakse tekst büroode juhtidele, kes kokkuleppele jõudmise korral saavad eelnõu komisjonile A-, erimeelsuste korral aga B-punktina. Lõpuks otsustab komisjon lihthälteenamusega õigusakti nõukogule edastamise üle.

Juhul, kui arutlusel olev küsimus ei tekita poliitilisi probleeme või on oma olemuselt puhttehniline, võib komisjon määrata ühe oma liikme küsimusega tegelema ja otsust langetama. Taolist nähtust nimetatakse habilitatsiooniks.

Juhul, kui eelnõu ei tekita probleeme, võib kasutada ka kirjalikku protseduuri, millest oli juttu eespool.

Komisjonist läheb eelnõu edasi nõukogusse (ja parlamenti), menetluse käik nendes institutsioonides on käsitlemisel vastavates alapeatükkides. Meeles tuleb pidada, et kogu menetluse käigus nõukogus säilib komisjonil oluline otsustusõigus eelnõu saatuse üle, kuna tal on igal hetkel võimalus eelnõu tagasi võtta. Samuti on komisjoni eelnõu muutmise võimalik vaid ühehäälsuse saavutamise korral – see annab komisjonile olulise mõju eelnõu saatuse üle ka pärast seda, kui see on komisjonist lahkunud.

Üldse on komisjoni ja nõukogu suhe ELi toimimise seisukohast väga oluline. Seda võiks iseloomustada kui vastastikust sõltuvust – komisjon on huvitatud oma ettepanekute läbiminemisest ning nõukogu sellest, et komisjon esitaks nõukogu (ehk liikmesriikide) huvidele vastavaid ettepanekuid.

Komisjon kui EL täidesaatev võim

Komisjoni peetakse üldiselt Euroopa Liidu täidesaatvaks võimuks, ehkki tegelikult jagab ta seda funktsiooni nõukogu ja veelgi olulisel määral liikmesriikide erinevate asutustega. Komisjoni täidesaatev võim võib avalduda neljal erineval kujul.

- 1) Teatud juhtudel tegeleb komisjon poliitika **rakendamisega**, parimaks näiteks on siin konkurentsipoliitika, aga sealgi alates teatud tasemest (nt ettevõtete ühinemisel alates teatud üsna kõrgeast suurusest). Komisjon on liiga väike selleks, et viia ellu kõiki poliitikaid ja ilmselt poleks see ka efektiivne.
- 2) Seetõttu on levinum komisjoni kui **reeglite kehtestaja** roll. See leiab aset liidu rutiinsete otsuste tegemise näol, kus otsused on tehnilised ja ei oma poliitilist kaalu. See õigus reeglite kehtestamiseks on komisjonile delegeeritud nõukogu poolt art 202 alusel. Juhul, kui otsusel on poliitiline tähendus, kasutab komisjon komiteede abi.
- 3) Liikmesriikide organite poolt rakendatava poliitika **kontrollimine** – komisjon on ka “lepingute valvur”, st tema ülesanne on **jälgida seda, et liikmesriigid täidaksid EL reegleid ja rakendaksid poliitikaid õiguspäraselt**. Vastavat rolli võivad liikmesriikides täita väga erinevad ametkonnad alates kalandusinspeksioonist tolliameti ja politseini.
- 4) Neljandaks hoolitseb komisjon EL finantside eest, **jälgides eelarve täitmist ja kulutuste tegemist** (peamiselt ÜPPi ja regionaalpoliitika raames).

Euroopa Liidu Nõukogu

Koosseis

[Euroopa Liidu Nõukogu](#) (*Council of the European Union*, e.k. ka ministrite nõukogu ehk lihtsalt nõukogu) on Euroopa Liidu peamine otsuseid langetav institutsioon. Nõukogu koosneb liikmesriikide esindajatest ministrite tasemel (EÜ asutamisleping art 203). Otsused ise ei valmi enamasti siiski ministrite kohtumistel, vaid on [nõukogu töögruppide](#) (koosnevad liikmesriikide vastava valdkonna ekspertidest) pikaajalise töö tulemus.

Algselt käisid nõukogus koos liikmesriikide välisministrid või nende asetäitjad, ent ühenduse pädevuse laienedes hakkasid nad endaga kaasa kutsuma teisi ministreid, kes konkreetset valdkonda paremini tunnevad. Aja jooksul vahetasid erinevate valdkondade ministrid välisministrid täielikult välja. Tänapäeval käib koos umbes 20 erinevat nõukogu koosseisu. Kõige olulisemad neist on kindlasti välisministritest koosnev üldküsimuste nõukogu (*General Affairs Council*), eelarvenõukogu, põllumajandusnõukogu ning majandus- ja rahandusnõukogu (ECOFIN). Need nõukogud käivad koos keskmiselt korra kuus. Aja jooksul on erinevad nõukogud omandanud veidi erinevad tavad otsustetegemise jm küsimustes. Tihti kooskäivate nõukogude liikmed on sageli head tuttavad ning kujuneb välja teatud *esprit de corps* ja tugev ühise identiteedi tunne teiste nõukogude, teiste institutsioonide ja isegi liikmesriikide suhtes.

Siiski tuleb rõhutada, et sõltumata sellest, millised ministrid koos käivad, läheb vastuvõetud otsus kirja nõukogu kui EL institutsiooni ja mitte mingi konkreetse valdkonna ministrite kogumi otsusena. Seetõttu võtavad ministrid tihti vastu nende valdkonnast väljapoole jäävaid otsuseid, mis on ette valmistatud alaliste esindajate komitee ([COREPER](#)) poolt (A-punktide näol). Vahetevahel võivad ühe valdkonna ministrid olla sunnitud ka sisuliselt arutama teise valdkonna küsimusi – juhul kui otsuse puudumise korral võib tekkida õiguslik vaakum. Kokku käib nõukogu koos umbes sadakond korda aastas. Eriti suur hulk nõukogu koosolekuid toimub eesistuja volituste lõppjärgus, mil otsused muutuvad vastuvõtmiseks küpseks.

Otsusetegemine nõukogus

Erinevalt muudest rahvusvahelistest organisatsioonidest tehakse EL Nõukogus otsused enamasti **kvalifitseeritud häälteenamusega**. Vaid kõige olulisemates valdkondades, kus liikmesriigid ei soovi oma vetoõigusest loobuda, kasutatakse **ühehäälsust**. Enamushääletuse kasutamine on EL edasiarenemiseks paratamatu – vajadus saavutada alati kõigi riikide nõusolek muudaks otsusetegemise protsessi liiga kohmakaks.

Kvalifitseeritud enamushääletus pidi kasutusele võetama juba 1960. aastate keskel, ent aastakümnete vältel säilis liikmesriikide vetoõigus tänu nn **Luxembourg'i kompromissile**. Nimelt blokeeris Prantsusmaa 1965.a teisel poolel kuue kuu jooksul otsusetegemise ministrite nõukogus, jättes oma esindaja koosolekutele saatmata (nn “tühja tooli kriis”). Lõpuks olid teised riigid sunnitud järele andma ja 1966.a sõlmiti Luxembourg'i kompromiss, mis seisneb järgmises: kui üks liikmesriik ei nõustu teatud otsusega, mis tuleks teha kvalifitseeritud häälteenamuse alusel ning mis puudutab selle riigi tähtsaid rahvuslikke huve, siis üritavad kõik liikmesriigid lahendada seda probleemi ühehäälselt. Prantsuse tõlgenduse kohaselt kohustuvad liikmesriigid sellisel juhul saavutama ühehäälsust, ent teised riigid pole nii maksimalistliku definitsiooniga nõustunud. Siinkohal tuleb märkida, et selle, milline küsimus on riigi rahvuslike huvide seisukohast eriti oluline, otsustab loomulikult kõnealune liikmesriik ise. Praktikas kasutati

Luksemburgi kompromissis sisalduvat vetoõigust aastatel 1966-82 kümnel korral. Tänapäeval võib seda kompromissi pidada aegunuks.

Tuleb märkida, et kõigi nende aastate jooksul ei aktsepteerinud Luksemburgi kompromissi ei Euroopa Kohus ega ka komisjon. Kuna komisjoni esindajat 1966.a jaanuaris toimunud kohtumisele ei kutsutud, oli komisjonil ka võimalik deklareerida, et ta pole kokkuleppega kunagi ühinenud. Kohus on korduvalt sätestanud, et liikmesriikide deklaratsioonid ega poliitiline tahe ei saa domineerida lepingutes sisalduvate sätete üle.

Kvalifitseeritud häälteenamuse raames on liikmesriikidel teatav arv “häälid” proportsionaalselt nende rahvaarvuga. Seni kehtinud ning peale uute liikmesriikide lisandumist rakenduv (Nice'i lepinguga ettenähtud) häälte jaotus liikmesriikide vahel on ära toodud käesoleva alapeatüki lõpus olevas [tabelis](#).

Alguses oli ühenduses kuus liikmesriiki ning nende häälte suhe oli 4:2:1 – kolmel suurel riigil neli, Belgial ja Hollandil kaks ning Luksemburgil üks hääl. Kokku oli häälid 17, kvalifitseeritud häälteenamuseks oli vaja 12 häält (70,6%). Üht suurtest liikmesriikidest sai maha hääletata vaid olukorras, kus kõik ülejäänud liikmesriigid peale Luksemburgi olid tema vastu. Kolm väiksemat liikmesriiki ei suutnud blokeerida kolme suure initsiatiivi, seega pidi blokeerivas vähemuses alati sisalduma üks suurtest.

Tänapäeval on igal riigil raske midagi üksi ära teha – otsuse sünniks on vajalik vähemalt kaheksa riigi toetus (otsuse vastuvõtmiseks on vaja 62 poolthäält 87st). Ka otsuse blokeerimine pole enam nii lihtne – minimaalseks blokeerivaks vähemuseks on vajalik 26 häält ehk vähemalt kolm riiki. 1994.a märtsis sõlmitud nn **Ioannina kompromissi** kohaselt tuleb arvestada vähemuse huvidega juhul, kui mingi ettepaneku vastu on 23-25 häält ning sellisel juhul tuleb enamusel teha omalt poolt kõik, et saavutada kompromissi. Paljudes küsimustes kasutatakse endiselt **ühehäälse** nõuet. Liikmesriikidele on need valdkonnad suveräänsuse seisukohast eriti olulised ja nendes ei soostuta vetoõigusest loobuma.

Omapärased on otsusetegemise reeglid kvalifitseeritud häälteenamusega **majandus- ja rahaliidu** raames. EMU III etapiga on alates 1999.a 1. jaanuarist ühinenud 11 riiki ning otsusetegemises osalevad vaid need riigid. Seega arvutatakse ka kvalifitseeritud häälteenamus nende riikide häälte põhjal. Art 122 kohaselt on kvalifitseeritud häälteenamuseks vajalik kaks kolmandikku osalevate riikide häältest, s.o 47 häält 70st Kreeka liitumise järel EMUga alates 2001.a algusest. Taoline mudel on tulevikus eeskujuks ka muudes valdkondades, kus hakatakse kasutama nn **tihedamat koostööd**, kus osaleb vaid osa liikmesriikidest.

Vaatamata sellele, et enamasti näeb asutamisleping otsusetegemise viisina nõukogus ette kvalifitseeritud enamushääletuse, kasutatakse hääletamist tegelikkuses suhteliselt harva (alla 10 % juhtudest). Põhjuseks on aastate jooksul välja kujunenud konsensuslik kultuur. Isegi kui enamuseks vajalikud hääled on koos, üritatakse kaasata võimalikult paljusid liikmesriike. See tuleneb asjaolust, et enamuses olijad kardavad ise mõnes järgmises küsimuses vähemusse jääda ja on seetõttu huvitatud ka vähemuse soovidega arvestamisest.

Nice'i lepinguga (2001, jõust. 2003) muudeti uute liikmesriikide lisandumisel oluliselt ka häälte jaotust nõukogus. Olemasolevad proportsioonid häälte jaotuses olid kehtinud alates ühenduste asutamisest, ent eelseisev laienemine tekitas väikeriikide liigsuure esindatuse ohu. Senise süsteemi säilides oleks olnud võimalik otsus vastu võtta ka siis, kui seda toetaksid riigid, kes esindaks alla 50 % EL elanikkonnast. See tähendab, oleks võimalik teha otsuseid ilma nelja

suurema riigi toetuseta. Peale võimaliku enamusdemokraatia põhimõtte rikkumise oleks see tekitanud ka tugevat vastuseisu suurtes riikides. Senise proportsiooni jätkumine tähendaks, et suurim ja võimsaim liikmesriik Saksamaa oleks omanud vaid 6-7 % häältest nõukogus, samas kui ühenduste algaastatel kuulus neile 25 % häältest.

Lõpptulemusena said neli suuremat riiki (Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia ja Itaalia) 29 häält. Ühtlasi võeti vastu säte, mille kohaselt võib iga riik kvalifitseeritud enamushääletusel nõuda kontrolli, et otsuse poolt olevad riigid esindaks üle 62 % EL rahvastikust. See tähendab, et Saksamaal koos kahe teise suurema riigiga on olemas otsuse blokeerimiseks vajalik häälte arv (nagu siiani). Taoline otsus oli küll meelepärane sakslastele, ent tavakodanikule teeb see EL otsusetegemise protsessi mõistmise veelgi raskemaks, kuna lisaks häälte arvule tuleb arvestada veel elanike arvuga. Väikseim häälte arv (3) on Maltal, ülejäänud riigid paigutuvad nende kahe äärmuse vahele. Häälte koguarv 27 riigi kohta tõusis 345ni. Otsuse sünniks on vajalik 258 poolthäält. Eestil on 4 häält nagu meist oluliselt suurema rahvaarvuga Lätil ja Sloveenial, aga ka märksa väiksematel Küprosel ja Luksemburgil. Siiski tuleb rõhutada, et 345ni jõudnud häälte koguarvu juures pole esmatähtis see, kas häält on neli või isegi 29, vaid see, kui hästi suudetakse nõukogus oma huve kaitsta, leida liitlasi ja moodustada koalitsioone.

Häälte jaotus ministrite nõukogus enne ja peale Nice'i lepingu jõustumist:

RIIK	Seni kehtinud	Nice'i lepingu järgi	Elanikke (milj)
Saksamaa	10	29	82,3
Suurbritannia	10	29	59,6
Prantsusmaa	10	29	58,7
Itaalia	10	29	57,7
Hispaania	8	27	39,4
Poola	-	27	38,7
Rumeenia	-	14	22,5
Holland	5	13	15,9
Kreeka	5	12	10,5
Tšehhi Vabariik	-	12	10,3
Belgia	5	12	10,2
Ungari	-	12	10,1
Portugal	5	12	10,0
Rootsi	4	10	8,9
Bulgaaria	-	10	8,2
Austria	4	10	8,1
Slovakkia	-	7	5,4
Taani	3	7	5,3
Soome	3	7	5,2
Iirimaa	3	7	3,8
Leedu	-	7	3,7
Läti	-	4	2,4
Sloveenia	-	4	2,0
Eesti	-	4	1,4
Küpros	-	4	0,9
Luksemburg	2	4	0,4
Malta	-	3	0,4
KOKKU:	87	345	

Coreper

Teke ja kujunemine

Ülalpool kirjeldatud ministrite nõukogu ministritest koosnev osa on avalikkusele kahtlemata kõige enam nähtaval. Siiski tehakse suurem osa sisulisest tööst ära madalamal tasemel – liikmesriikide alaliste esindajate poolt Coreperis ning liikmesriikide ametnike tasandil nõukogu töögruppides.

Coreper tähendab alaliste esindajate komiteed, nimetus tuleneb selle prantsuskeelsest vastest (*Comité des représentants permanents*). 1958.a loodud organ koosneb liikmesriikide alalistest esindajatest Euroopa Liidu juures suursaadikute tasemel. Saadikud resideeruvad Brüsselis, erinevalt ministritest, kes sõidavad iga kord kohale pealinnast. Seetõttu on nad euroasjadega ka lähemalt seotud.

1962.a võeti vastu otsus jagada Coreper kaheks erinevaks organiks. Coreper I koosneb tavaliselt alaliste esindajate asetäitjatest ning tegeleb valdavalt tehnilist laadi eelnõude ettevalmistamisega. Coreper II koosneb valdavalt alalistest esindajatest endist ning töötab põhiliselt koostöös välisministrite ja ECOFIN nõukoguga, arutades kõige olulisemaid ja vaidlusi tekitavaid küsimusi. Teatud juhtudel tuleb tal jagada pädevust teiste ettevalmistavate komiteedega nagu Poliitiline Komitee (välispoliitika), K4 komitee (III samm), Eelarvekomitee, Rahakomitee ja Põllumajanduse Erikomitee. 1965.a ühendamislepinguga liideti EMÜ, ESTÜ ja Euratomi alaliste esindajate komiteed ühtseks Coreperiks.

Aja jooksul on liikmesriikide alalised esindused Brüsselis oluliselt kasvanud – nii nagu on kasvanud EL pädevus erinevates valdkondades. Diplomaatiliste esinduste suurus varieerub, sõltudes liikmesriigi suuruselt ja kaugusest Brüsselist, kõikides 30-40 vahel. Alates 1960. aastate algusest sisaldab alaline esindus üha enam erinevate valdkondade spetsialiste ja tänapäeval on neid juba rohkemgi kui diplomaate. See näitab veelkord, et Euroopa integratsioon on tänapäeval mitte välis-, vaid sisepoliitika küsimus. Alaliste esinduste töötajad tunnevad oma kolleege teiste liikmesriikide esindustest väga hästi ja toimub pidev sotsialiseerumine. Seetõttu võib vahetevahel kuulda kriitikat, et Coreperis valitseb teatud *esprit de corps*, mis seob liikmeid rohkem omavahel kui liikmesriikide pealinnadega.

Coreperi ülesanded

Coreperi peamiseks ülesandeks on **nõukogu töö ettevalmistamine**. Coreper käib koos kord nädalas ja selle koosolekul arutatakse läbi kõik nõukogus arutlusele tulevad küsimused. Enamasti saavutatakse diplomaatide tasemel ka kokkulepe ning õigusakt saadetakse ministritele nn A-punktina. Reaalselt arutavad ministrid seega vaid kõige enam vaidlusi tekitanud küsimusi (nn B-punktid). Sageli ei ole ka Coreperil vaja küsimust lähemalt puudutada, kuna kokkulepe on saavutatud veel astme võrra madalamal – nõukogu töögruppides (vt allpool).

Coreperi omapäraks on püüd saavutada maksimaalne konsensus. Maksimaalse konsensususe olemasolu fikseerimine on eesistuja ülesanne (ehkki Coreperi tasemel ametlikult ei hääletata, võib eesistuja paluda esindajaid käituda, nagu käituks minister hääletusel nõukogus). Teiseks väärtustab Coreper ministrite tööaega ja igas küsimuses püütakse pakkuda välja võimalikke lahendusi, ehkki kõik riigid ei pruugi teatud variandiga kohe nõustuda.

Coreperi teiseks peamiseks ülesandeks on **informatsiooni vahendamine**. Coreper asub kahe informatsioonivoo ristmikul nõukogu ja liikmesriikide vahel. Kui mõni institutsioon esitab mõne dokumendi nõukogule, edastab alaline esindus selle pealinna asjaomastele organitele (ministeeriumidele, parlamendile jne). Sama käib ka mitteametliku informatsiooni kohta (teiste riikide seisukohad teatud küsimustes, kohtumised, koosolekud, muud arengud liidus). Protsess toimub ka vastupidises suunas – Coreper informeerib teisi liikmesriike arengutest teatud ettepanekute suhtes kodumaistes ringkondades.

Coreper ja alalised esindused **koordineerivad** nii nõukogu poliitikat kui ka liikmesriikide Euroopa-poliitikat (seda küll muidugi vaid osaliselt, kõikides riikides on siiski olemas sellele spetsialiseerunud üksused). Viimast suunda lihtsustab asjaolu, et kogu EL tegevus käib läbi Coreperi, k a vastava riigi seisukohad ja poliitikad erinevates küsimustes, see annab alalisele esindusele hea ülevaate riigi poliitikast kui tervikust ning pakub ka võimalusi ühtlustada riigi seisukohti selle poliitikaga.

Töögrupid

Nõukogu kõigi osade seas on töögrupid ilmselt kõige vähem tuntud, vaatamata sellele, et suur osa sisulist tööd tehakse just sellel tasemel. See tähendab, et enamus nõukogu otsuseid valmib töögrupi tasandil. Vaid kõige keerukamate ja poliitiliselt tundlikumate otsuste puhul toimub otsustamine Coreperis või veel kõrgemal – ministrite kohtumistel. Töögruppide väiksem tuntus tuleneb osaliselt kindlasti nende töö konfidentsiaalsusest.

Hulk, koosseis ja kooskäimine

Töögruppidel pole kindlaksmääratud arvu. Tänapäevaks on nende arv kasvanud 250ni, kuna EL on omandanud pädevust uutel elualadel. Samas on see arv teoreetiline, töögruppide tegelik hulk tähendab siiski neid töögruppe, mis tegelikult koos käivad. See omakorda sõltub suuresti eesistuja prioriteetidest – valdkonnas, millele on otsustatud poole aasta jooksul enam tähelepanu pöörata, toimub palju koosolekuid, samas kui mõnes teises võib töö kuueks kuuks täiesti seiskuda.

Töögrupid koosnevad liikmesriikide ekspertidest. Ekspert võib tulla liikmesriigi pealinna mõnest ministeeriumist, alalisest esindusest või ka näiteks mõnest valitsusvälisest organisatsioonist, ülikoolist või teadusasutusest. Üldjuhul saadavad liikmesriigid töögrupi koosolekule ühe esindaja. Suhteliselt levinud on, et samad inimesed, kes komisjoni komiteedes või töögruppides osalesid nõ EL kui terviku nimel eelnõu väljatöötamisel, osalevad (nüüd juba eelkõige konkreetse liikmesriigi huve kaitstes) ka sama eelnõud arutavas nõukogu töögrupis.

Eelnõu menetlemine töögruppides

Formaalselt algab eelnõu teekond vastuvõtmise suunas komisjoni ettepanekust. Komisjoni ettepaneku saamise järel edastab Nõukogu Peasekretariaat eelnõu liikmesriikide alalistele esindustele. Sealt saadetakse need edasi liikmesriikide ministeeriumidesse. Seal kujundatakse liikmesriikide seisukohad eelnõu suhtes.

Eelnõu menetlemise protsess nõukogus algab vastava töögrupi kokkukutsumisega. Kui eesistuja leiab, et eelnõu vastuvõtmine on võimalik tema eesistumise jooksul, toimuvad töögruppide

koosolekud üsna sagedasti ning eesmärgiks võetakse akti vastuvõtmine järgmisel vastava nõukogu istungil. Tihti jõutaksegi töögrupi tasandil eelnõu sisu ja sõnastuse suhtes lõplikule kokkuleppele. Juhul, kui see osutub võimatuks, sest mõni liikmesriik on jäänud eitavale seisukohale (esitanud reservatsiooni), võib eelnõu asetada piltlikult öeldes “Coreperi virna”.

Töögruppidel on väga oluline roll nõukogus; neid võiks nimetada lausa nõukogu selgrooks. Ehkki nad on allutatud Coreperile, on nende raames töötavatel isikel tihti väga tugev ühistunne, seda nii suhetes komisjoni (ja selle ekspertide) kui ka parlamendiga. Coreperile esitatavad eelnõud on tihti sõnastatud “kutsub Coreperi üles nõustuma järgmise ettepanekuga” jne, mis tähendab, et töögrupi tasandil on lahendus saavutatud ja tihti võibki õigusakt saada taolisel kujul vastu võetud.

Logistika

Asukoht

Nõukogu kooskäimisaigad on sätestatud liikmesriikide valitsuste esindajate otsusega 8. aprillist 1965.a ühenduste teatud institutsioonide asukoha kohta. Selle kohaselt on Luxembourg, Brüssel ja Strasbourg ühenduste institutsioonide ajutised tööpaigad. Nõukogu käib koos Brüsselis, v a aprillis, juunis ja oktoobris, mil kohtutakse Luxembourg’is. Brüsselis leiavad kohtumised aset Consiliumi¹ hoones. Luxembourg’i kohtumised toimuvad spetsiaalses koosolekute saalis teiste ühenduse hoonete (komisjon, parlament, kohus) lähedal Kirchbergi platool.

Samas tulevad ette ka erandeid. Esiteks võib nõukogu kohtuda Strasbourg’is, see toimub juhul, kui on lahendada mingi erimeelsus parlamendiga – kas eelarve küsimustes või lepituskomitees ühisotsustamise protseduuri raames. Teiseks võimalikuks erandiks on kohtumine kusagil väljaspool Euroopat juhul, kui liikmesriikide ministrid kusagil koos viibivad ja kerkib esile vajadus EL küsimusi arutada. Kolmanda liigi erandid moodustavad nõukogu mitteametlikud kohtumised, mis toimuvad enamasti eesistujariigis.

Brüsselis käivad koos ka Coreper ja töögrupid. Samuti asub Brüsselis nõukogu peasekretariaat.

Töökeeled

Ametlikult on nõukogu töökeelteks EL 11 ametlikku keelt (inglise, prantsuse, saksa, hispaania, itaalia, hollandi, taani, rootsi, soome, portugali ja kreeka). Nõukogu ametlikel kohtumistel toimub sünkroontõlge kõigi nende keelte vahel. Mitteametlikel kohtumistel vestelevad ministrid keeles, mis neile just kõige mugavam tundub (enamasti inglise, prantsuse või saksa), samas on neile, kes hakkama ei saa, olemas ka tõlkevõimalused. Nõukogul endal puudub sünkroontõlget pakkuv teenistus, selleks kasutatakse komisjoni vastavat üksust. Samas on nõukogul olemas kirjalikku tõlget teostav üksus – muidu poleks ju võimalik tõlkida kompromissettepanekuid kiiresti kõikidesse keeltesse.

¹ Aastail 1971 kuni 1994 tegutses nõukogu *Charlemagne* hoones Boulevard Charlemagne ääres. 1980. aastate lõpus sattus nõukogu suurde ruumilisse kitsikusse – juurde tuli uusi liikmesriike ja Ühtse Euroopa akti jõustumise järel ka uusi valdkondi. 1994.a valmis Rue de la Loi ääres uus hoone, mis sai töötajate poolt nimeks *Consilium* (nõukogu ladinakeelne nimetus). Hiljem otsustati nimetada see hoone *Justus Lipsius*’eks – seda nime kandis hoone all varem asunud tänav. (Justus Lipsius oli 15. saj flaami humanist.)

Töögruppides koostatakse koosoleku kokkuvõtte tavaliselt kõigepealt prantsuse keeles ja tõlgitakse seejärel teistesse keeltesse. Töögruppide koosolekutel on teoreetiliselt võimalik kasutada nii suulist kui kirjalikku tõlketeenust kõigis 11 ametlikus keeles. Praktikas see päris nii pole – tihti ei jätku piisavalt tõlke väiksemate keelte tarbeks. Teoreetiliselt oleks kreeklastel ja taanlastel õigus keelduda taolises olukorras töötamast, kuid praktikas üritatakse teisi keeli kasutades hakkama saada. Sellistel juhtudel kasutatakse ka tõlkimist läbi mõne “põhikeele”. Keeleprobleem tõotab aga olulisel määral süveneda – kõikides kandidaatriikides (peale Küprose ja Malta) räägitakse senistest erinevaid keeli.

Praktikas kasutatav töökeel varieerub sõltuvalt arutatavast valdkonnast ja institutsioonist. Nii on tehnoloogia alal *lingua franca*’ks inglise keel, eriti küsimustes, millel on ka transatlantiline aspekt. Samas on iseenesestmõistetav, et näiteks veinitootmise valdkonnas on ühiseks keeleks prantsuse keel. Ka nõukogu peasekretariaadi *lingua franca* on prantsuse keel – niisugune keelevalik tuleneb sellest, et prantsuse keel on läbi aegade olnud diplomaatia keel ning ka sellest, et prantsuse keel oli poolte ühenduse asutajariikide ametlikuks keeleks.

See kõik paneb pessimiste muretsema, kas ei teki Euroopa Liidust nii uut Paabelit ja kas ei peaks ametlikke keeli vähendama. Niisuguse lahendusega oleks kõik kindlasti nõus, välja arvatud juhul, kui valik toimuks vastava isiku või riigi enda keele arvelt. Üks väljapakutud lahendus oleks kasutada kolme suuremat keelt (inglise, prantsuse, saksa), see ei meeldi aga ulatuselt neljandat ja viiendat keelt (itaalia ja hispaania) kasutavatele riikidele.

Eesistujariik

Eesistujariik on funktsioon, mida iga liikmesriik teatud aja tagant täidab. See funktsioon on ühenduse ajaloo jooksul muutunud järjest olulisemaks. EÜ artikkel 203 sätestab, et “Eesistuja ametikohta täidavad nõukogus kõik liikmesriigid kordamööda kuuekuulise tähtaja jooksul järjekorras, mille on ühehäälselt otsustanud nõukogu.” Eesistumisperiodid kestavad jaanuarist juunini ja juulist detsembrini.

Eesistuja ülesanded tulenevad nii EÜ asutamislepingust ja EL lepingust kui ka nõukogu kodukorrast. Eesistuja on üheaegselt ajaplaneerija, poliitiliste initsiatiivide edendaja, tehingute väljapakkuja, esindaja teiste ühenduse institutsioonide suhtes, nõukogu ja liidu eestkõneleja kui ka liidu esindaja rahvusvahelisel areenil. Organisatsioonilise poole pealt korraldab eesistuja juhatajana sadade töögruppide ja ministrite koosolekuid. Eesistuja peab osava diplomaadina leidma kompromissi erinevate vaadete vahel ja tagama ühenduse töö sujuva edenemise. Eesistuja töö on üsna kulukas (eriti väiksemate riikide jaoks) ning nõuab ulatuslikku planeerimist (Soome täitis eesistuja rolli 1999.a teisel poolel, ent ettevalmistusi selleks alustati vähemalt 1998.a alguses – eesistumise käigus tuleb täita eesistuja vastutavat rolli mitte ainult Soome ministritel, vaid ka sadadel ametnikel). Pikal ettevalmistusperioodil on kindlasti ka oma positiivne aspekt, tõstes nii ametnike üldist kvalifikatsiooni kui ka teadmisi Euroopa Liidust.

Samas annab eesistuja roll riigile juurde prestiiži nii EL kui ka maailma mastaabis (loomulikult siis, kui saadakse tööga hästi hakkama) – väikese Luksemburgi (ja tulevikus Eesti) peaminister on poole aasta jooksul maailma võimsaima majandusbloki esindaja näiteks kohtumistel USA presidendiga või kogu Euroopa Liidu vaadete esindaja Lähis-Ida rahuprotsessis.

Väheoluline pole ka asjaolu, et eesistuja rolli täitmine annab igale riigile võimaluse mõjutada Euroopa Liidu arengut soovitud suunas. Ehkki päevakavasse on raske sisse tuua täiesti uusi

punkte või teatud osi sootuks välja jätta, on täiesti võimalik prioriteete soovitud järjekorras ümber reastada. Seetõttu on üsna loogiline, et Rootsi pöörab EL laienemisele rohkem tähelepanu kui näiteks Prantsusmaa. Kusjuures erilist akrobaatilist tasakaaluvõimet nõuab omaenda riiklike huvide ja EL kui terviku huvide üheaegne edendamine – ükski riik ei soovi saada kritiseeritud liigse enese huvide esiletõstmise ja ühishuvide unarusse jätmise pärast.

1980. aastate alguseks olid eesistuja funktsioonid muutunud vägagi laiaulatuslikeks. Senisest suurem koormus välispoliitilises suhtluses otsustati jagada eesistujariigi delegatsiooni diplomaatide vahel eelmisest ja järgmisest eesistujariigist. Sel moel moodustus nn **troika**, mis koosnes käesolevast, eelmisest ja tulevases eesistujariigist. Amsterdami lepingu järel kuuluvad troikasse eesistujariik, järgmine eesistujariik ja Euroopa Komisjon.

Liikmesriigid vahelduvad eesistuja ametis iga poole aasta tagant. Algselt toimus vaheldumine tähestiku alusel liikmesriikide ametlikes keeltes (nt Eesti oleks sellisel juhul *Deutschland*'i ja *Ελλάς*'e vahel). See tekitas teatud probleeme, kuna esiteks paarisarvu liikmesriikide korral (6, 10, 12) langes liikmesriikide eesistujaperiood alati kas aasta esimesele või teisele poolele. Esimene pool aastast on aga “pikem”, kuna teise poole sisse jääb augustikuu, mil midagi ei toimu. Lisaks tuli lahendada uute riikide “sisseelamise” küsimus. Nõnda otsustati uued liikmesriigid jaotada ära teiste eesistujariikide vahel, panemata neile eesistuja kohustusi kohe liitumise järel. Nii oli 1995.a liitunud riikidest esimesena eesistuja ametis Austria 1998.a teisel poolel. Soome täitis eesistuja funktsiooni 1999.a sügisel ning Rootsi kord jõudis kätte 2001.a esimesel poolel. Sealjuures olid neile abiks kogenud liikmesriigid – Austria Suurbritannia ja Saksamaa, Soomel Saksamaa ja Portugal, Rootsil Prantsusmaa ja Belgia. Sarnase mudeli järgi on ka neutraalsed riigid ümbritsetud NATO liikmesriikidest.

EL eesistujariigid 2001-2004

2001	Rootsi	Belgia
2002	Hispaania	Taani
2003	Kreeka	Itaalia
2004	Iirimaa	Holland

Nõukogu Peasekretariaat

Peasekretariaat on nõukogu ainus alaline üksus ja seetõttu on tal oluline roll nõukogu töö järjepidevuse kindlustamisel. Aja jooksul on peasekretariaadi suurus kasvanud kolmekümnelt inimeselt kahe tuhandeni.

Nõukogu peasekretariaat **teenindab nõukogu** kolmel tasandil – töögruppide, Coreperi ja ministrite tasemel. Peasekretariaadi tööks on koosolekuruumide, tõlketeenuste ja turvameetmete ettevalmistamine. Samuti aidatakse kaasa dokumentide koostamisele ja tõlkimisele. Peasekretariaat koostab ka raporteid töögruppide koosolekute kohta ning edastab need liikmesriikide esindustele. Samuti lööb peasekretariaat kaasa liikmesriikide vahelistes diskussioonides, andes nõu, millist õiguslikku alust kasutada või millist alternatiivi välja pakkuda. Peasekretariaat korraldab kirjaliku menetluse kasutamist ning kõigi ülejäänud menetluste liikide puhul jälgib ta, et kõik osapooled tähtaegadest kinni peaksid. Ka nõukogu istungi protokollide koostamine on peasekretariaadi ülesanne. Peasekretariaat abistab ka ametisseasuvaid eesistujaid töökava korraldamisel ning selle täitmisel.

Peasekretariaat on pidevalt eesistuja teenistuses, ent tema lojaalsus on eelkõige suunatud nõukogule kui tervikule – kui eesistuja hakkab liigselt tähelepanu pöörama oma rahvuslikele huvidele, on peasekretariaadil ka võimalus kurssi veidi muuta. Erinevalt eesistujast peasekretariaadi koosseis ei muutu ning seega elab peasekretariaadis nõukogu “institutsionaalne mälu”. Üks peasekretariaadi oluline ülesanne on esindada nõukogu huve – see puudutab eeskätt õigusteenistust – teiste ühenduse institutsioonide suhtes, nt Euroopa Kohtus.

Euroopa Ülemkogu

Ülemkogu teke

Euroopa Ülemkogu (*European Council*) koosneb liikmesriikide valitsusjuhtidest või riigipeadest ning Euroopa Komisjoni presidendist (EL leping art 4). Ülemkogu on EL institutsioon, mis on ühtaegu kõige kõrgem, andes poliitilisi ja majanduslikke suuniseid EL tegutsemiseks, ning kõige lihtsam (tal puudub oma sekretariaat, käib koos perioodiliselt vähemalt kaks korda aastas), kuid siiski kõige enam küsimusi tekitav. Kas ta on ikka õige institutsioon? Kas ta võtab vastu juriidiliselt siduvaid otsuseid?

Lisaks tekitab segadust termin “**ülemkogu**” ise. See eksisteerib eesti keeles alates 1998. aastast. Varem tõlgiti institutsiooni nimetus eesti keelde kui “Euroopa Nõukogu”. See aga külvas segadust, kuna sama nimetust kannab ka Strasbourgi asuv peamiselt inimõigustega tegelev rahvusvaheline organisatsioon. Selle organisatsiooni liige on ka Eesti alates 1993. aastast. Nimesegaduse põhjuseks on asjaolu, et Euroopa Nõukogu nimetatakse inglise keeles *Council of Europe*, ülemkogu aga *European Council*. Õnneks on alates 1998. aastast pilt selgem, ehkki termin “ülemkogu” pole näiteks ajakirjanduses ikkagi veel päriselt juurdunud.

ESTÜ, EMÜ ja Euratomi asutamislepingutega loodi Euroopa ühenduste institutsionaalne struktuur. Euroopa Ülemkogu on institutsioon, mis on tekkinud väljaspool seda struktuuri ning on hiljem sellesse struktuuri integreeritud. Institutsiooni teke ja “legaliseerumine” toimus aastate vältel. Alustati ebaregulaarsete valitsustevaheliste tippkohtumistega aastatel 1961-1974. Selle perioodi jooksul arutleti võimaluse ja vajaduse üle muuta kohtumised regulaarseks ja “legaliseerida” ülemkogu normaalse institutsioonina. Debatt kulmineerus Pariisi tippkohtumisel 1974.a detsembris, misjärel hakati korraldama regulaarseid ülemkogu tippkohtumisi kolm korda aastas. Esimene ametlik ülemkogu tippkohtumine toimus Dublinis märtsis 1975. Ametliku institutsioonina kirjutati ta ülemkogu lepingutesse sisse alles ühtse Euroopa aktiga, mis jõustus 1987.a.

Euroopa Ülemkogu loomist tuleb vaadata aastatel 1973-74 aset leidnud rahvusvaheliste sündmuste kontekstis. Eeskätt ülemaailmne naftakriis ja Bretton Woodsi valuutasüsteemi kokkuvarisemine tingisid vajaduse kindlakäelisema juhtimise järele. Paranenud kommunikatsioonivõimalused soodustasid aga isikutevahelist läbikäimist ja suurendasid riigijuhtide rolli Euroopa koostöös.

Ülemkogu loomisel oli mitmeid positiivseid tagajärgi. Kõige olulisemana andis see võimaluse arutada ühenduse küsimusi ja poliitilist koostööd kõrgeimal tasemel. Teiseks võimaldas see kaasata ühenduse asjadesse kõige kõrgemad poliitikud, anda asjale isikukeskset värvingut, kasutada ära isiklike kontakte, andes samal ajal riigipeadele ja valitsusjuhtidele võimaluse näidata end Euroopa tasemel riigimeestena. Ülemkogu võis kasutada ka siseriikliku opositsiooni ületamiseks mõne Euroopa poliitika ülevõtmist, moodustades n-ö üle-euroopalise koalitsiooni siseriiklike opositsionääride vastu. Euroopa tasemel koostöö võimaldas paremaid tulemusi sotsiaalmajanduspoliitika alal, mis omakorda suurendas valitsuse populaarsust ja valimisedu kodumaal. Kindlasti muutis ülemkogu loomine siseriiklike otsusetegijate mõttemaailma, tekitades harjumust mõelda asjadele üle-euroopalises kontekstis.

Samas tekitas ülemkogu ka probleeme. Enamasti esinesid selle liikmed siiski oma rahvuslike huvide kaitsjana ja need ei lange mõistetavalt alati kokku. Pärast ülemkogu tuli esindada

vastuvõetud otsuseid ja “Euroopa huve” siseriiklikult, mis ei ole sugugi kerge, kuna mitmes riigis on koalitsioonivalitsused, kelle üle valitsusjuhi kontroll ei pruugi olla täielik.

Ülemkogu loomise peamine tähtsus seisneb kõrge poliitilise autoriteediga juhtorgani loomises. Kompromisside leidmiseks ja ka “*package deal*” ide’ide tegemiseks on vajalik suurem pädevus kui spetsiifilise ministri oma. Samuti on välispoliitilise koostöö osas otsuste langetamine peaaegu et ainumõeldav kõige kõrgemal tasemel.

Euroopa Ülemkogu ülesanded ja töö tulemused

Euroopa Ülemkogu on poliitiline organ – seda nii oma koosseisult kui ka arutatavate küsimuste laadilt. Tema oluline ülesanne on leida vähemalt lahenduse alge ühenduse ees seisvatele olulistele probleemidele. Ülemkogu ülesannete hulka kuuluvad:

- Tõuke ja suuniste andmine liidu tegevusele erinevates valdkondades, k a prioriteetide seadmine (nt rahapoliitika 1970. aastatel või eelarvepoliitika 1980. aastatel) (EL art 4).
- Madalamal tasemel lahenduseta jäänud probleemide lahendamine – kui ministrite tasemest lahenduse saavutamiseks ei piisa, tuleb küsimus arutlusele ülemkogus.
- Poliitikate koordineerimine – ühenduse ja riiklike poliitikate koordineerimine, erinevate ühenduse poliitikate koordineerimine (kuna valitsusjuhtide perspektiiv on selgesti laiem kui tavalistel ministritel).
- Ühise välis- ja julgeolekupoliitika vallas määratleb ülemkogu poliitika põhimõtted ning üldsuunised. Samuti teeb ülemkogu ÜVJP raames otsused liidu ühisstrateegia kohta neis valdkondades, kus liikmesriikidel on tähtsad ühishuvid (EL art 13).

Ülemkogu ei võta vastu õigusakte art 249 tähenduses – määrusi, direktiiv jne. Siiski langetab ülemkogu teatavaid **otsuseid** olulistest valdkondades, enamasti teemadel, mida on varem pikalt arutatud. Nt otsus 11. märtsist 1975 eelarve korrektsioonimehhanismi kohta või otsus 12. veebruarist 1988 ÜPP reformi kohta. Või Eestit puudutav otsus 13. detsembrist 1997, mil Ülemkogu otsustas Luxembourg’i tippkohtumisel alustada laienemisläbirääkimisi Eesti, Poola, Tšehhi, Ungari, Sloveenia ja Küprosega. Sellised otsused võetakse vastu Ministrite Nõukogu eeltöö alusel ja tihti nõuavad need nõukogu hilisemate otsuste vastuvõtmist. Samuti võib ülemkogu langetada nõ **protseduurilisi otsuseid**, kutsudes nt komisjoni ja nõukogu üles saavutama üksmeelt mingis küsimuses. Lisaks võtab ülemkogu vastu **suuniseid**, milles sisalduvad prioriteedid edasiseks tegevuseks. Lõpetuseks tuleks mainida **deklaratsioone**, mis puudutavad tihtilugu rahvusvahelist poliitikat (nt 1999.a Helsingi ülemkogu deklaratsioon Venemaa olukorra ja Tšetšeenia sõja kohta).

Ülemkogu otsused on institutsioonidele ja liikmesriikidele siduvad, ent nad ei loo siiski iseenesest juriidilisi kohustusi, vaid vajavad konkretiseerimist mõne teise institutsiooni akti poolt.

Põhiline märk, mis igast ülemkogust maha jääb, on **eesistujariigi kokkuvõte** (*presidency conclusions*). Seal sisalduvad Euroopa Liidu jaoks hetkel kõige olulisemad teemad, milles riigid suudavad üksmeelele jõuda – kokkuvõtte sünnib alati kõigi liikmesriikide konsensusena. See mõnekümne lehekülje pikkune dokument, mis iga ülemkogu lõppedes avalikustatakse, on parim allikas EL hetke arengusuundadest. Konsensususe nõue aga tähendab, et sisu mõjutavad peaaegu võrdselt nii suured kui väikesed riigid. Sellest tulenevalt on ülemkogu tulevikus ka Eestile kasulik kui paik, kus saab EL poliitikat mõjutada.

Ülemkogu istungid

Euroopa Ülemkogu **istungite ettevalmistamisel** on vähemalt sama suur tähtsus kui sündmuse enda käigul. Ettevalmistav protsess võimaldab kaasata ülemkogu töösse liikmesriigid ja institutsioonid. Tavaliselt valmistavad ülemkogu tööd ette välisministrid. Olulist rolli mängivad ka liikmesriikide omavaheline suhtlemine, eesistujariik ja nõukogu peasekretariaat. Vähem oluline on komisjoni, nõukogu, Coreperi ja poliitilise komitee roll.

Euroopa Ülemkogu **istungite toimumise** kord pandi paika ülemkogu otsustega aastail 1977-81. **Lühidus, lihtsus, kiirus ja paindlikkus** on märksõnad, millega võiks ülemkogu istungeid iseloomustada. Kõigele sellele aitavad kaasa **piiratud osalejate arv, mitteformaalne õhustik ja ühised huvid**.

Algusest peale nägid ülemkogu loojad ette väga **piiratud koosseisu**, et säilitada arutelude mitteformaalset ja spontaanset iseloomu. Siiski kujunes lõplik koosseis veidi suuremaks kui ainult **riigipead ja valitsusjuhid** – osalevad ka välisministrid, komisjoni president ja veel üks komisjoni liige (EL art 4). Traditsiooniliselt esindab president Prantsusmaad, kus välispoliitika on presidendi pädevuses, ning viimastel aastatel ka Soomet (küll mitte alati). Vahetevahel esindavad nii Prantsusmaad kui Soomet mõlemad riigimehed. Ülejäänud riike esindavad valitsusjuhid. Ka Eestit hakkab tulevikus ülemkogus esindama peaminister.

Välisministrite ülemkogusse kaasamise põhjuste hulgas olid ka mitme riigi põhiseaduslikud probleemid – nt Taanis puudub peaministril igasugune pädevus välispoliitika küsimustes. Samuti peeti vajalikuks säilitada side ministrite nõukoguga. Ehkki välisministrid ei osale lõunasöögil, on nende roll diskussioonide käigus üsna oluline. Välisministrid on vastutavad ka küsimuste edasiandmises hilisemale välisministrite nõukogu istungile. Välisministrite kaasamine aitas vältida kartusi selles suhtes, et ülemkogu võiks end asetada väljapoole ühenduste raamistikku.

Komisjoni president on juriidiliselt samavõrra ülemkogu liige kui liikmesriikide riigipead ja valitsusjuhid. Tavaliselt saadab presidenti üks asepresidentidest. Vahetult enne ja pärast ülemkogu arutab komisjon ülemkogu küsimusi täies koosseisus. Komisjoni kaasamine aitas lähendada ülemkogu valitsustevahelist olemust riikideülesele süsteemile. Komisjoni asepresident (nii nagu ka välisministrid) ei osale lõunasöögil ja õhtusel vestlusel “kamina ääres”.

Suurema hulga **ametnike** kaasamist, mida väiksemad riigid soovisid, õnnestus suurematel riikidel vältida. Siiski on riikide esindajatel sageli vajalik oma ametnikega nõu pidada, sestap saadavad neid ametnikud peaministri büroost, välisministeeriumist ja alalisest esindusest. Vahetevahel, kui arutlusel on tehnilist laadi küsimused, istuvad ametnikud omavahel koos näiteks kahe istungi vahel. Ülemkogu liikmetel on võimalik info saamiseks kutsuda lühiajaliselt istungitesaali ametnikke.

Lisaks on koosolekulaua kõrval oma laud sekretariaadil, mis koosneb kahest peasekretariaadi ametnikust ja kolmest eesistujariigi esindajast. Samuti viibivad koosolekuruumis üks tehnik ja tõlgid.

Ülemkogu käib koos **vähemalt kaks korda aastas eesistujariigi korraldusel**. Regulaarsed kohtumised toimuvad eesistumisperioodi lõpus juunis ja detsembris. Nendel kohtumistel võetakse kokku eesistumisperioodi jooksul toimunu ja tehakse plaane tulevikuks. Lisaks

kutsutakse viimastel aastatel ülemkogu kohtumisi üha tihedamini kokku spetsiifiliste probleemide arutamiseks eesistujaperioodide kestel (nt Tampere tippkohtumine 1999.a oktoobris III samba probleemide arutamiseks või Biarritzi tippkohtumine 2000.a oktoobris institutsionaalse reformi küsimustes). Kõik need kohtumised toimuvad riigis, mis parajasti eesistujarolli täidab. Nice'i lepingule lisatud deklaratsioon Euroopa Ülemkogu istungipaiga kohta näeb ette, et alates aastast 2002 peetakse iga liikmesriigi eesistumisajal üks Euroopa Ülemkogu istung Brüsselis. Kui EL liikmete arv jõuab 18-ni, peetakse kõik Euroopa Ülemkogu istungid Brüsselis.

Kohtumised toimuvad laupäeva lõunast pühapäeva pärastlõunani, olles seega väga kompaktsed ja **piiratud päevakorraga**. Päevakord peab olema mitteametlik ja paindlik. Esiteks tulevad ülemkogus arutusele eelmisel korral lahenduseta jäänud küsimused. Siia kuuluvad ka küsimused, mida pole suudetud lahendada ministrite tasemel. Teiseks on päevakorras hetkel päevakajalised küsimused. Kolmandaks jõuavad päevakorda eesistuja seisukohalt olulised küsimused. Neljandaks tulevad kõik muud küsimused, mida veel arutada soovitakse.

Ülemkogu oluliseks tunnusjooneks on **mitteformaalsus**. Ülemkogu algab küll Euroopa Parlamendi presidendi formaalse kõnega, ent suurem osa üritusest toimub väga piiratud seltskonnaga mitteformaalses õhkkonnas. Koosolekuruumis viibib lisaks ülemkogu liikmetele ja välisministritele veel vaid piiratud arv ametnikke ja tõlke. Iseäranis mitteformaalses õhustikus möödub laupäeva õhtu viimane osa, kus ülemkogu liikmed kogunevad nn kaminavestlusele. Seal on neil võimalus omavahel sobivas koosluses probleeme arutada, ilma et sellest jääks järele protokolle või memosid.

Ametnikud tegelevad samal ajal eeskirjeldatud eesistujariigi kokkuvõtte formuleerimisega. Dokument avalikustatakse pühapäeva lõunal toimuval pressikonverentsil, misjärel on ülemkogu lõppenud.

Euroopa Parlament

Tänane [Euroopa Parlament](#) (*European Parliament*) alustas oma tegevust mäletatavasti algselt Sõe- ja Teraseühenduse ning Rooma lepingute järgselt kolme ühenduse ühise **parlamentaarne assambleena**. Alates 1979. aastast valitakse Euroopa Parlament otsestel ja üldistel valimistel kõikides liikmesriikides. EP on maailma ainus otsestel valimistel valitud riigiülene parlament. Kõik ülejäänud on parlamentaarsed assambleed ja koosnevad sinna nimetatud saadikutest (nt Euroopa Nõukogus). See on kindlasti suurendanud institutsiooni legitiimsust. Samas pole parlament siiani suutnud välja töötada ühtset valimiseeskirja ja tema võim on siiski tagasihoidlik võrreldes liikmesriikide parlamentidega. Valimised toimuvad iga viie aasta tagant üheaegselt kõigis liikmesriikides (ajavahemikus neljapäevast pühapäevani juunis).

Seni on peetud viied Europarlamendi valimised, viimati 1999.a. Järgmised valimised toimuvad juunis 2004, praktiliselt koheselt peale uute liikmesriikide liitumist. Enamasti on valimised liikmesriikides peaprooviks riiklikele valimistele, kuna diskuteeritavad küsimused on tavaliselt kattuvad. Suured üleeuroopalised parteide grupid küll esinevad ühtsete loosungite all üle kogu Euroopa, aga siseriikliku poliitika kõrvalejätmine ei ole siiski mõeldav. Valimistel osalemise protsent on väiksem kui siseriiklikel valimistel ning see on pidevalt langenud. 1979.a valimistel osales 63% valimisõiguslikest kodanikest, 1999.a aga 49,9%. Osalejate protsent on kõrgeim Belgias ja Luksemburgis (vastavalt 91,0% ja 85,8%), kus valimaskäimine kohustuslik on, madalaim aga Suurbritannias (24,0%), Hollandis (29,9%) ja Soomes (30,1%).

Praegu on kohtade koguarv parlamendis 626. Eestist vaadates tundub, et tegu on väga suure koguga (Riigikogus on ju teatavasti 101 liiget). Tegelikuses on EP aga alles suuruselt viies parlament Euroopa Liidus: Suurbritannia Ülemkojas on 695, Saksa Bundestag'is 662, Suurbritannia Alamkojas 651 ning Itaalia *Camera dei Deputati*'s 630 liiget. Amsterdamis lepinguga määratleti, et parlamendiliikmete arv võib suureneeda maksimaalselt 700ni, seejärel vähendatakse proportsionaalselt kõikide riikide esindatust. Paraku ei suudetud Nice'i lepingu ettevalmistamisel sellest kinni pidada ja lõplikuks arvuks kujunes 732. Sellise liikmete arvuga tõuseb EP Euroopa suurimaks parlamendiks.

Nice'i lepinguga muudeti ka parlamendikohtade jaotus. Samaks jäid suurima riigi Saksamaa (99) ja väikseima riigi Luksemburgi (6) kohtade arv, ülejäänud riikide kohtade arv jääb nende kahe äärmuse vahele, kusjuures kõik ülejäänud senised liikmesriigid 'kaotasid' oma kohtade arvus eelnevaga võrreldes. Eestil saab Euroopa Parlamendis olema 6 kohta, nagu ka meist märksa väiksematel Küprosel ja Luksemburgil. Samas tuleb arvestada, et Euroopa Parlamendis on iga üksiku riigi kohtade arvul veel väiksem tähendus kui hääle arvul ministrite nõukogus – põhiline võimalus parlamendi otsuseid mõjutada on [poliitiliste gruppide](#) kaudu ning seega on esmatähtsaks asjaoluks, kui mõjuvõimsa(te)sse poliitili(st)e)sse gruppi(desse) kui palju ühe või teise riigi saadikuid kuulub.

Saadikukohtade jaotus Euroopa Parlamendis enne ja peale Nice'i lepingu jõustumist:

RIIK	Saadikuid 1999-2004	Nice'i lepingu järgi	Elanikke (milj)
Saksamaa	99	99	82,3
Suurbritannia	87	72	59,6
Prantsusmaa	87	72	58,7

Itaalia	87	72	57,7
Hispaania	64	50	39,4
Poola	-	50	38,7
Rumeenia	-	33	22,5
Holland	31	25	15,9
Kreeka	25	22	10,5
Tšehhi Vabariik	-	20	10,3
Belgia	25	22	10,2
Ungari	-	20	10,1
Portugal	25	22	10,0
Rootsi	22	18	8,9
Bulgaaria	-	17	8,2
Austria	21	17	8,1
Slovakkia	-	13	5,4
Taani	16	13	5,3
Soome	16	13	5,2
Iirimaa	15	12	3,8
Leedu	-	12	3,7
Läti	-	8	2,4
Sloveenia	-	7	2,0
Eesti	-	6	1,4
Küpros	-	6	0,9
Luksemburg	6	6	0,4
Malta	-	5	0,4
KOKKU:	626	732	

Asukohad, kalender ja keeled

Asukohad

Euroopa Parlament asub kolmes erinevas linnas: Strasbourg'is, Luxembourg'is ja Brüsselis. Strasbourg'is peetakse kaksteist igakuist plenaaristungit. Lisaistungid peetakse Brüsselis, samuti käivad seal koos Euroopa Parlamendi komisjonid. Euroopa Parlamendi Peasekretariaat asub Luxembourg'is. Praeguse jaotuse juures toimub üsna ulatuslik dubleerimine: parlamendiliikmete kontorid on Strasbourg'is ja Brüsselis, sekretariaadiliikmete omad Luxembourg'is või Brüsselis ning teatud määral ka Strasbourg'is. See tähendab pidevat reisimist ning autokoormatäite materjalide transportimist kolme linna vahel. See omakorda suurendab kulutusi ning kahjustab parlamendi imidžit. Muutuste läbiviimine on vägagi keeruline, kuna nii Prantsusmaa kui Luksemburg on väga huvitatud Euroopa Parlamendi tegevuse jätkumisest oma territooriumil ja peavad seda rahvusliku prestiiži küsimuseks. Brüsselile keskendumise pooldajad märgivad eelistena lähedust teistele institutsioonidele, head lennuühendust, majanduslikku efektiivsust ning lähedust alalistele esindustele, huvigruppidele ja ajakirjandusele.

Parlamendi ürituste kalender

Parlamendi tegevus toimub peaaegu aastaringelt ühetaolise kalendri järgi. Plenaaristungit nädalale Strasbourg'is järgneb kaks nädalat tööd komisjonides Brüsselis või mujal ning seejärel

üks nädal poliitilistes gruppides, kus tavaliselt valmistatakse ette strateegiaid järgmiseks nädalaks. Erandi moodustab valimisaasta, mil töö lõpetatakse mais ja taasalustatakse juunis. Kuude seas on erandiks august, mis Euroopa Liidus on puhkuste kuuks. Praktikas on kalender siiski mõneti keerulisem, kuna poliitilised grupid ja komisjonid peavad koosolekuid ka plenaaristungite nädalal. Uus parlamendihoone Brüsselis võimaldab pidada seal lisaplenaaristungeid komisjonide kohtumiste nädalate kestel. Lisaks on mõnede arvates liiga tihedat kalendrit hõrendatud, mistõttu komisjonide koosolekud on reedeti muutunud üsna erandlikeks.

Keeled

Euroopa Parlamendil on 11 ametlikku keelt, st kõikide liikmesriikide ametlikud keeled (va iiri keel). Miks peab EPL olema rohkem ametlikke keeli kui ühelgi teisel rahvusvahelisel organil, olgu see siis ÜRO või mõni muu? See tuleneb EP staatusest: ta pole mitte ainult rahvusvaheline foorum, vaid ka seaduseandja, mille otsustel on otsene mõju kõikidele Euroopa Liidu kodanikele. Samuti tuleb arvestada sellega, et EP ei koosne karjääridiplomaatidest, kellele võõrkeelte oskamine on kohustuslik. Näiteks kui Portugali inimesed soovivad valida Euroopa Parlamenti mõnda kohalikku põllumeest, on neil selleks ka õigus ning keegi ei saa kohustada põllumeest rääkima inglise või prantsuse keelt. See tekitab loomulikult probleeme – suur osa ametnikest on tõlgid ning nende ülalpidamisele kulub palju raha. Ilmselt pole aga ühtki mõistlikku alternatiivi, kuna ükski riik ei nõustu loobuma õigusest kasutada oma keelt. Väiksemate riikide esindajad, näiteks taanlased, kaitsevad oma õigusi alati kiivalt, nõudes tõlget isegi siis, kui ollakse võimalised võõrkeeles osalema.

Probleemi on püütud leevendada, üritades vähendada vähemtähtsate dokumentide tõlkimise mahtu. Nii ei tohi resolutsioonide ettepanekud ületada kahte lehekülge ning selgitavad avaldused (*explanatory statements*) kümnet lehekülge. Tõlkimist kasutatakse vähem ka poliitiliste gruppide tasandil, kus töö toimub neljas keeles (prantsuse, inglise, saksa, hispaania). Siiski võib arvata, et keelte arv pigem suureneb kui kahaneb, kuna peatselt võetakse liitu veel hulk riike, kus on kasutusel erinevad keeled.

Probleeme võib lisada ka suuline tõlge. Ehkki tõlke tase võib olla hea, läheb parlamendidebatile omasest võlust siiski ühtteist kaduma – itaaliakeelne irooniline fraas võib tõlke järel tunduda mõttetuna, taanikeelne otsekohene väljaütlemine võib teistele kõlada liiga jõhkran. Kultuurilised erinevused on Euroopa Parlamendis paratamatult suuremad kui riiklikes parlamentides. Seetõttu kasutavad parlamendiliikmed kolleegide poole pöördudes võimalusel tihti nende emakeelt. Eestlastel peaks selles mõttes tulevik üsna perspektiivikas olema, kuna paljud meist oskavad inglise, prantsuse, saksa, soome, rootsi jm keeli.

Parlamendiliikmed

Parlamendiliikmete õigused ja kohustused

Ei ole olemas ühtset parlamendiliikme (MEP, *Member of European Parliament*) statuuti. Ühtse statuudi puudumine on toonud kaasa erinevatest riikidest pärit Euroopa Parlamendi liikmete erineva kohtlemise. See puudutab eeskätt MEPde palkasid. Nimelt makstakse MEPde palku riikide eelarvetest endiselt selle põhjal, kui palju teenib parlamendiliige vastavas liikmesriigis. Seetõttu on palganumber mõistetavalt erinev, ulatudes 2500 eurost (ca 35 000 krooni) Hispaanias 9500 euronni (ca 148 000 krooni) Itaalias. See tekitab loomulikult ebavõrdsust, samas võib

märgatavalt suurem töötasu tekitada probleeme liikmesriikides EP liikmete ja rahvusliku parlamendi liikmete vahel. Ka tooks palga järsk suurendamine kaasa avalikkuse negatiivse vastureaktsiooni. Viimasel ajal on siiski pidevalt arutatud palkade ühtlustamise võimalust. 5. mail 1999.a lükkas Euroopa Parlament tagasi ministrite nõukogu eelnõu, mis oleks ühtlustanud parlamendiliikmete palgad ja võimaldanud neile vähem lisatulusid. Uus eelnõu oleks sätestanud eurosaadiku palgaks 5677 eurot (ca 90 000 krooni). Nõukogu eelnõu oleks kärpinud ka saadikute pensioni ja suurendanud makse. Euroopa Parlamendi töötingimused on väheseid asju, kus nõukogu vajab saadikute heakskiitu ning seetõttu jääb olukord ilmselt muutmata ka edaspidi.

Siiski võib öelda, et parlamendiliikmete võime oma kohustusi täita ei sõltu nii oluliselt tema päritolust, nagu see esialgu võib tunduda. Nimelt saavad MEPd võrdsetel alustel viit erinevat lisatasu: päevaraha istungil viibimise eest; tööülesannetega seotud reisikulude kompensatsiooni, va reisimine oma liikmesriigi piires; reisikulude kompensatsiooni riigisiseseks reisimiseks ja kaetakse ka bürookulud; telekommunikatsioonikulude kompensatsiooni; sekretärikulude kompensatsiooni. Lisaks tasutakse parlamendiliikmete eest kindlustuskulud ja teatud arstikulud, neile on ette nähtud invaliidsus- ja vanaduspension ning neile makstakse a tasu teatud perioodil pärast ametist lahkumist. Niisugused soodustused tekitavad kriitikat, ent tuleb meeles pidada, et MEPde kulutused on tõepoolest suured (eriti reisikulud). Samuti on korralike töötingimuste olemasolu efektiivsuse mõttes ilmselt soovitamam kui ruumipuudus, mis valitseb Briti Ülemkojas või kuni 2000. aastani meil Toompeal.

Parlamendiliikme roll Euroopa parlamentaarses süsteemis

Ehkki parlamendiliikmed jagunevad poliitilistesse gruppidesse, on iga üksiku liikme tegevusvabadus suurem kui tavalistes riikide parlamentides. Esiteks, kuna ELis pole valitsuskooalitsiooni ja opositsiooni, pole ka parteidistsipliin nii oluline. Teiseks on EP liikmeskond heterogeensem kui liikmeskond tavalises parlamendis: esindatud peavad saama kohalikud, regionaalsed, rahvuslikud, erakondlikud, valdkondlikud ja muud huvid. Sellest tulenevalt on poliitilised grupid sallivamad eriarvamuste suhtes (seda näitab ka intergruppide teke ja areng). Lisaks on väiksema distsipliini põhjuseks sanktsioonide puudumine liikmete suhtes – poliitilisest grupist väljaheitmist esineb üliharva.

Üks igast neljast nädalast kulub parlamendiliikmetel plenaaristungitele Strasbourg'is. Ülejäänud kolme nädala jooksul tuleb osaleda komisjonide ja gruppide istungitel Brüsselis, püsida kontaktis valijate ja parteiga kodumaal, suhelda pressiga jne. Liikmete töökoormus on pidevalt suurenenud ning see toob endaga paratamatult kaasa vajaduse valida, milline ülaltoodud valikutest on kõige olulisem. Kindlasti pole sajabrotsendilisel kindlat retsepti – ühest küljest tuleb igale poole jõuda, teisest küljest ei tohi end liialt killustada. Tänapäeval on MEP töö selgelt täiskohaline, sellegipoolest on mõned liikmed säilitanud kõrgeid positsioone kodumaal, mistõttu on neid mõistetavalt harvemini Brüsselis või Strasbourg'is näha. Tuleb mainida, et oma valikute tegemisel on parlamendiliikmed üsna vabad.

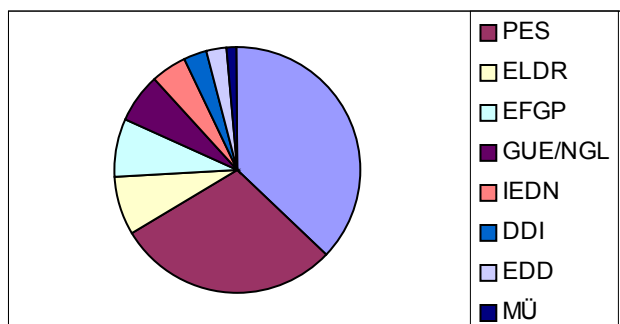
Poliitilised grupid

Poliitilised grupid sarnanevad fraktsioonidega rahvuslikes parlamentides. Grupi võivad moodustada vähemalt 23 parlamendiliiget kahest liikmesriigist, 18 liiget kolmest riigist ning vähemalt 14 liiget neljast või enamast riigist. Kuni viimaste reeglite kehtestamiseni oli võimalik moodustada gruppi vähemalt 29 liikmel ühest riigist, ent nüüd on sellest võimalusest loobutud.

Poliitilistel gruppidel on parlamendis väga oluline roll. Grupid otsustavad parlamendi juhatuse ja komiteede juhtkonna, parlamendi päevakorra, peaettekandjad ja kõneaja, neil on suur ametnikkond ning nad saavad olulist rahalist toetust parlamendilt. Gruppide võimu näitab ka see, et nendega mitteühinenud liikmetel praktiliselt puudub šans saada valitud olulisele kohale parlamendis või peaettekandjaks. Seega saavad meie liitumise järel Euroopa Liiduga Euroopa Parlamendis põhiliseks võimaluseks Eesti huvide kaitsmisel poliitilised grupid, millega meie erakonnad liituvad (Euroopa Rahvapartei Isamaaliidule, Liberaalid Reformierakonnale jne).

1999.a juunis toimunud valimised andsid järgmised tulemused:

Partei	Kohtade arv
Euroopa Rahvapartei (EPP)	233
Euroopa Sotsialistide Partei (PES)	180
Liberaalid (ELDR)	51
Euroopa Rohelised (EFGP)	48
Euroopa Ühendatud Vasakpoolsed / Põhjamaade Rohelised Vasakpoolsed (GUE/NGL)	42
Sõltumatud Rahvusriikide Euroopa Eest (IEDN)	30
Tehniline Fraktsioon (DDI)	18
Demokraatia ja Paljususe Euroopa (EDD)	16
Mitteühinenud Saadikud (MÜ)	8



Euroopa Rahvapartei on EL kristlik-demokraatlike parteide ühendus, mis näeb end ka üle-euroopalise partei algena. Mõneti problemaatiline on euroskeptiliste Briti konservatiivide liikmeksolek selles föderalismi pooldavas grupis. Ülejäänud gruppide taust on selgesti tuletatav nende nimest.

Gruppide koosolekud toimuvad “gruppidenädalal” Brüsselis, mil ei toimu EP istungeid. Samuti võivad koosolekud toimuda plenaaristungite nädalal Strasbourg’is. Sellistel koosolekutel arutatakse põhiliselt eelseisval täiskogu istungil arutusele tulemaid küsimusi.

Gruppides mängivad olulist rolli **rahvuslikud delegatsioonid**, st ühest riigist pärit saadikud. Nad kohtuvad tavaliselt gruppidenädala alguses, et kooskõlastada oma positsioone grupisisesteks debattideks. Rahvuslikud delegatsioonid seovad grupe rahvuslike parteidega. Nad osalevad ka parteisiseste EL-teemaliste otsuste kujundamises kodumaal. Mõned rahvuslike parteide liidrid on istunud riigi parlamendi asemel Europarlamendis või siis mõlemas parlamendis korraga.

Parteidistsipliin ei ole poliitilistes gruppides nii range kui üldjuhul rahvuslikes parlamentides. Peamiseks põhjuseks on see, et EPs ei ole valitsus(koalitsiooni) ja opositsiooni. Teine põhjus on, et iga grupi liikmeskond on heterogeensem rahvuslikust fraktsioonist. Parteipositsioonist kõrvale kaldunud liikmeid võib mõjutada olulistes kohtades kandideerimisel mittetoetamisega.

EP valimiste järel vaadatakse, kas parlamendi koosseis kaldub eelmise koosseisuga võrreldes vasakule või paremale. Tegelikuses pole see Euroopa Parlamendis kindlasti niivõrd tähtis kui rahvuslikes parlamentides. Puudub ju valitsus ja opositsioon, lisaks on poliitilised grupid väga heterogeensed – neis on esindatud väga erinevad rahvuslikud, regionaalsed ja valdkondlikud huvid. Nii näiteks jagub põllumeeste esindajaid mitmetesse erinevatesse gruppidesse. Peale selle on EL tasemel sügavalt juurdunud konsensuslik traditsioon (mida me näeme rohkem küll nõukogu ja komisjoni puhul), mitmel juhul on hääletusel vajalik parlamendikoosseisu enamuse või koguni kahe kolmandiku toetus. Lisaks on gruppide liikmesparteide vaated tihti üsna varieeruvad (vrd Hollandi kristlike demokraate CSUga). Asja muudab keeruliseks veel ka see, et kummalgi poolel on parlamendis raske enamust saavutada (suuresti mõlema äärmuse esindatuse tõttu). Seetõttu on enamuse saavutamiseks vajalik EPP ja sotsialistide kompromiss. Nende kahe grupi omavahelised suhted on parlamendi jaoks väga olulise tähtsusega. Üldiselt tundub olevat muster selline, et kui küsimus ei nõua konsensust, pöörduvad EPP ja sotsialistid endast vastavalt paremal ja vasakul asuvate liitlaste poole, kui konsensus on vajalik, pöörduvad üksteise poole. Sellelt pildilt jäävad välja paremäärmuslased, kellega keegi ei nõustu koostööd tegema.

Parlamendikomisjonid

Kõik EP liikmed on vähemalt ühe parlamendikomisjoni liikmed (vahel ka kahe) ning asendusliikmed ühes või kahes komisjonis. Suur osa parlamendi tööst toimub nendes komisjonides. Kuna aastate jooksul on suurenenud nii Euroopa Liidu pädevus kui ka parlamendiliikmete arv, on olnud pidev surve komisjonide arvu kasvuks. Samas on selline komisjonide “inflatsioon” tekitanud ka vastuseisu. Üheks lahenduseks on olnud alamkomisjonide loomine. Veelgi enam on parlament eelistanud töögrupe, ajutisi erikomiteesid või uurimiskomisjone. 1999.a otsustas parlament vähendada alalisi komisjone 20lt 17le.

Komisjonide **koosolekud** toimuvad kahel “komisjonide” nädalal, mis toimuvad pärast plenaaristungite nädalat ja enne gruppide nädalat. Töökamad komisjonid kogunevad kaks korda kuus neli korda, töö kestab pool päeva järjest, muud komisjonid ühe neljapäevase sessiooni. Koosolekud toimuvad enamasti Brüsselis.

Parlamendikomisjonid koostavad kolme sorti **arvamusi ja raporteid**:

- konsulteerides nõukogu või komisjoni: kui eelnõu saadetakse parlamendi arvamuse saamiseks, pakuvad õigusteenistuse ametnikud välja ühe juhtkomisjoni ja vajadusel muud, kellelt küsitakse samuti seisukohta ning president teeb selle teatavaks täiskogu istungil;
- komisjoni enda liikmete koostatud raportid: liikmed võivad koostada neid kõigis ELi puudutavates valdkondades (mis tähendab kõigil võimalikel teemadel). Need ei ole kuigi olulised – tihti ei järgne neile mingit tegevust;
- komisjoni omal initsiatiivil koostatud raportid: kui komisjoni käest pole nõu küsitud, kuid ta peab seda siiski vajalikuks. Sellise raporti koostamiseks on vajalik presidentide konverentsi heakskiit.

Kui vastav komisjon on raporti või arvamuse koostamiseks valitud, määratakse ettekandja (*rapporteur*) (juhtkomisjonis) või koostaja (seisukoha esitavas komisjonis). Nemad valmistavad ette debati komisjonis, koostavad arvamuse või raporti eelnõu ning vajadusel viivad sinna sisse muudatusi. Ettekandjate kohad jagatakse gruppide vahel vastavalt nende suurusele (igal grupil on teatav arv punkte, millega saab ettekandja koha eest “maksta”). Olulisemates komiteedes tähtsamates küsimustes (nt eelarve) on ettekandjate rotatsioon. Raporti või arvamuse projekt kiidetakse heaks gruppide koordinaatorite koosolekul ning komisjoni istungil tavaliselt nendega probleeme ei teki.

Raport peab saama komisjoni liikmete heakskiidu, seetõttu ei ole mõeldav selle koostamine kitsast parteilisest, rahvuslikust või sektoraalsest perspektiivist lähtudes. Konsensuse saavutamine on veelgi olulisem küsimustes, mis vajavad parlamendis eriti suurt enamust (nt eelarve, nõusolekumenetlus, teine lugemine).

Plenaaristungid

Parlamendi plenaaristungid toimuvad ühe nädala jooksul igas kuus. Tavaliselt peetakse need Strasbourg’is, vahetevahel ka Brüsselis. Parlamendi igakuine nädalane istung moodustab osa aastasest istungist ning jaguneb päevasteks “istumisteks” (*sittings*).

Parlament istub koos suures saalis (*hemicycle*) Strasbourg’is. Liikmed istuvad hobuseraua kujuliselt, nii et otstes istuvad liikmed vaatavad üksteise poole ning keskel istuvad liikmed juhatuse poole. Liikmed istuvad poliitiliste gruppide kaupa – vasakult alates kommunistid, sotsialistid, nende taga rohelised ja radikaalid, keskel liberaalid, siis EPP ja paremäärmuslased. Veel on saalis kohad nõukogu ja komisjoni esindajatele, EP töötajatele, poliitiliste gruppide ametnikele ja poodium kõrgetele külalistele.

Lisaks peasaalile on veel väiksemad saalid gruppidele ja komisjonidele. Seetõttu on peasaal tihti üsna tühi. Omapärasel kombel toimub hääletamine tihti mitte debati järel, vaid näiteks päev hiljem, spetsiaalsel hääletamisajal, kui rahvast on rohkem kohal (inimesed, kes muidu on komisjonide või gruppide koosolekutel).

Parlamendi seadusandlik roll

Konsultatsioonimenetlus

Alates Euroopa Ühenduse algusest on nõukogul kohustus õigusaktide vastuvõtmisel konsulteerida parlamendiga. Taoline **konsultatsioonimenetlus** annab parlamendile võimaluse avaldada oma arvamust, ent paraku puudub nõukogul sisuline kohustus selle arvamusega arvestada. Seetõttu on parlament aastakümneid võidelnud oma võimu suurendamise eest ja kriitikud on rääkinud demokraatia defitsiidist Euroopa Liidus.

Koostöömenetlus

Ühtse Euroopa aktiga 1987.a suurendatigi mõnevõrra parlamendi võimu ja viidi sisse **koostöömenetlus** (kirjeldatud artiklis 252). Alguses anti parlamendile vaid kümme valdkonda rohkem otsustada, siiski olid need üsna olulised teemad (siseturg, teadusuuringud, regionaalfond, mõned sotsiaalpoliitika küsimused). Põhilise uudisena andis see parlamendile suurema võimu sel

moel, et parlamendi vastuseisu mõnele eelnõule sai nõukogu ületada vaid ühehäälselt. Siiski ei taganud ka see veel arvestamist parlamendi seisukohtadega, kuna konsensuse toel parlamendi veto ületamine ei valmista eriti palju probleeme – seda enam, et faktiliselt tehakse ju enamik otsuseid Euroopa Liidus konsensuse alusel.

Kaasotsustamise menetlus

Maastrichti lepinguga viidi 1993.a sisse **kaasotsustamise menetlus** (art 251). See nägi parlamendi ja nõukogu vastasseisu korral ette lepituskomitee kokkukutsumise. Lepituskomitee koosneb 15 parlamendi- ja sama suurest hulgast nõukogu esindajatest. Kui lepituskomitees kompromissi ei saavutata, siis ei ole nõukogul võimalik õigusakti vastu võtta. See annab parlamendile juba reaalse, riikide parlamentidega võrreldava võimu. Kaasotsustamise menetluse kasutamise valdkondi laiendati Maastrichti lepinguga, pärast käimasolevat institutsionaalset reformi saab sellest suure tõenäosusega peamine kasutatav menetlus Euroopa Parlamendis.

Nõusolekumenetlus

Lisaks eeltoodud kolmele menetlusele kehtestati ühtse Euroopa aktiga protseduur, mille kohaselt kiidab parlament ühel lugemisel mingi akti heaks ilma võimaluseta seda muuta. Algselt puudutas see assotsiatsioonilepinguid ning uute liikmete vastuvõtmist. Maastrichti leping laiendas seda muudele rahvusvaheliste lepingute kategooriatele, samuti ka struktuurifondide ülesannete jms defineerimisele, ühtekuuluvusfondi loomisele, EP ühtse valimisprotseduuri väljatöötamisele, töötajate liikumise vabadusele, EKPS protokollide muutmisele ning Keskpankale uute ülesannete andmisele. Enamasti piisab nõusolekuks lihthääletenamusest, valimisprotseduuri ja uute liikmete vastuvõtmiseks on vajalik koosseisu hääletenus. Nõusolekumenetluse mõte seisneb selles, et kui lepingupooled on lepingu koostamisel pikka aega vaeva näinud ning kõik liikmesriigid ja ka lepingupartner on oma heakskiidu andnud, siis pole mõtet lasta parlamendil sinna jälle uusi muudatusi teha.

Menetluse valik

Ülalpool kirjeldatud menetlused kehtivad kõik paralleelselt. Millist neist õigusakti menetlemisel parlamendis kasutada, sätestab EÜ asutamisleping. Nii kasutatakse näiteks põllumajanduse valdkonna õigusaktide puhul konsultatsioonimenetlust, ühisraha euro tehniliste tunnuste ühtlustamiseks koostöömenetlust ning töötajate liikumisvabaduse reguleerimiseks kaasotsustamise menetlust. Tuleb meeles pidada, et kõik see käib EL esimese samba valdkondade kohta, teise ja kolmanda samba valdkondades on parlamendi osalus otsusetegemise protsessis minimaalne.

Initsiatiiviõiguse puudumine

Eespool nägime, et parlamendi võim on aastate jooksul pidevalt suurenenud. Sellegipoolest puudub parlamendil üks oluline õigus võrreldes tavaliste riikide parlamentidega – initsiatiiviõigus. Kui Eestis võib seaduseelnõu lisaks valitsusele esitada iga Riigikogu liige, komisjon või fraktsioon, siis Euroopa Liidus on seadusandliku initsiatiivi monopol reserveeritud Euroopa Komisjonile. Vaatamata parlamendi pikaajalisele soovile pole algatusõigust temaga jagatud. Põhjuseks on hirm selle ees, et Euroopa Liidu niigi suhteliselt kohmakas otsusetegemise protsess muutuks veelgi raskemaks ja aeganõudvamaks, kui igal parlamendiliikmel oleks võimalus näidata oma valijate huvide eest seismist lõputu arvu eelnõude esitamisega, mida

ülejäanud institutsioonid siis samuti peaksid menetlema hakkama. Võiks arvata, et tihti oleksid need eelnõud märgatavalt enam teatud erihuvidest lähtuvad kui komisjonist pärinevad eelnõud, mis omakorda pikendaks aega, mis kulub hiljem teksti kallal töötamiseks, enne kui enamik liikmesriike sellega nõustub. Initsiatiiviõiguse puudumine on seletatav ka praktiliste kaalutlustega – kui tavalistes riikides on parlamendil võimalus enda algatatud eelnõu ka vastu võtta, siis Euroopa Liidus on ju vajalik saavutada nõukogu nõusolek. Võiks karta, et suurel hulgal parlamendi, liikmesriikidest oluliselt integratsioonimeelsema institutsiooni eelnõudel ei läheks nõukogus kuigi hästi, seetõttu polegi neile mõtet algatusõigust anda.

Parlamendi võim eelarveküsimustes

EP kinnitab igal aastal **EL eelarve**. Eelarvemenetluse käigus on parlamendil õigus teha parandusettepanekuid komisjoni ettepanekusse ja liikmesriikide ühisesse seisukohta. Nõukogule kuulub viimane sõna põllumajanduskulutuste ja rahvusvahelistest lepingutest tuleneva suhtes (nn kohustuslikud kulutused), muudes küsimustes teeb parlament otsused tihedas koostöös nõukoguga.

EP võib alates 1975. aastast:

- suurendada või vähendada eelarve mahtu;
- jagada ümber kulusid;
- lükata tagasi kogu eelarve;
- kiita kulud heaks (vt allpool).

Euroopa Kohus

Miks on vajalik Euroopa kohtuinstants? Miks ei võiks lahendada vaidlusküsimusi liikmesriikide kohtud? Siin on vastus üsna lihtne. Esiteks, juhul, kui kõrgeimaks instantsiks oleks liikmesriikide kohtud, muutuks üsna kahtlaseks EL õiguse ühetaoline rakendamine EL liikmesriikides – võimalik, et erinevate riikide kohtud tõlgendaksid tulenevalt oma taustast ja traditsioonidest EL õigust erinevalt. Teiseks tekivad sellise keerulise õigusliku süsteemi nagu EL puhul paratamatult vaidlusküsimused erinevate institutsioonide ja liikmesriikide vahel ja sellisel juhul on loomulikult vajalik kõrgemalseisev kohtuorgan, kes need vaidlusküsimused lahendaks.

Euroopa Kohtu loomine

Eelneva tõttu loodi Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse juurde ka vastav kohus (1951). Kohtu olemasolu muutus veel olulisemaks EMÜ ja Euratomi loomisega 1958.a, ent et süsteemi liialt mitte killustada, oli kohus kõigil kolmel ühendusel algusest peale ühine (erinevalt nõukogust ja komisjonist). Selgelt on kohus mänginud olulisimat rolli E(M)Ü raames, kus 1995. aastani oli 4024 kohtuasja, ESTÜ raames 359 ning Euratomi raames 19.

[Euroopa Kohtul](#) (*European Court of Justice*) on olnud oluline roll Euroopa Liidu kujunemisel, seda eeskätt Euroopa õiguse kujundamisega. 1960. aastate alguses langes just kohtule ülesandeks panna paika Euroopa õiguse ja liikmesriigi õiguse vahekord, mis pani aluse Euroopa õiguse ülimuslikkuse doktriinile (vt õppematerjali I osa peatükk “Euroopa Liidu õigussüsteem” ja kohtuasjad *Costa vs ENEL*, *Van Gend en Loos*, *Simmenthal*). Need olid tõeliselt revolutsioonilised otsused, mis on andnud Euroopa Liidule tema näo. Neid otsuseid oli lihtsam teha kohtunikel kui poliitikutel, kuna kohus asus ajakirjanduse ja avalikkuse eest varjul Luxembourg’is. Lisaks 1960. aastate revolutsioonilistele sammudele oli kohtul oluline roll ka 1970. aastatel, mil Euroopa integratsioon oli sattunud poliitilistesse raskustesse ning kohtu hooleks jäi seni saavutatu kaitsmine ja edasi arendamine.

Euroopa Kohus erineb oluliselt teistest rahvusvahelistest kohtutest (nt ÜRO hallatav Haagi rahvusvaheline kohus, [Euroopa Inimõiguste Kohus](#) Strasbourg’is). Põhiline oluline erinevus võrreldes teiste kohtutega on see, et Euroopa Kohtule loovutavad riigil tõsisel määral oma suveräänsust. Kui Haagi kohtu arbitraaži saamiseks peavad mõlemad konflikti osapooled kohtusse pöördumisega nõus olema, siis Euroopa Kohus võib arusaadavalt teha otsuseid ka ilma liikmesriigi või institutsiooni nõusolekuta. Vastupidi, Euroopa Kohtu jurisdiktsioon on isegi kohustuslik – art 292 sätestab, et “liikmesriigid kohustuvad käesoleva lepingu tõlgendamist või kohaldamist käsitlevaid vaidlusi lahendama ainult käesolevas lepingus ettenähtud meetoditega.” Seda sätet tõlgendatakse kui Euroopa Kohtu monopoli taoliste vaidluste lahendamisel. Siiski on ilmne, et vajadus niisuguse kohtuorgani järele on Euroopa Liidus suurem kui mujal, kuna EL pädevus on märgatavalt laiem ja ka tehnilisem kui NATOl või Euroopa Nõukogul.

Kohtu koosseis

Euroopa Kohus asub Luxembourg’is, Kirchbergi platool. Euroopa Kohus koosneb **viieteistkümnest kohtunikust** (art 221). See tähendab, et igal liikmesriigil on kohtus oma esindaja. Vastavalt Nice’i lepingule hakkab ka uute liikmesriikide lisandudes olema igal riigil Euroopa Kohtus üks esindaja, mistõttu Kohtu koosseis järk-järgult suureneb.

“Kohtunikud /---/ valitakse isikute hulgast, kelle sõltumatus on väljaspool kahtlust ning kellel on oma riigi kõrgeimastesse kohtuametitesse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon või kes on tunnustatud ja pädevad juristid; nad nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel kuueks aastaks. Iga kolme aasta järel toimub kohtunike osaline asendamine. Vaheldumisi asendatakse kaheksa ja seitse kohtunikku. /---/ Ametiaja lõppemisel võib kohtuniku /---/ uueks ametiajaks tagasi valida.” (art 223)

Siin näeme esiteks, et kohtunikukandidaadilt nõutakse sõltumatust ning vastavat pädevust ja kvalifikatsiooni. Tegelikult on kohtunike tausta üsna huvitav vaadata, see erineb ka riigiti päris oluliselt. Esialgu olid kohtunikud põhiliselt poliitikud, aga ka praegu, nt Belgia justiitsminister. Samuti võib liikmete hulgas leida endisi professoreid, advokaate, kohtunikke. Liikmesriigid teiste riikide valikuid ei vaidlusta.

Nagu öeldud, nimetatakse kohtunikud ametisse kuueks aastaks ning iga kuue aasta järel asendatakse pool koosseisust, et ei kannataks kohtu töö järjepidevus. Viimane kohtu koosseisu uuendamine toimus oktoobris 2000. Mandaat on uuendatav, mõni kohtu liige on olnud ametis koguni kolm perioodi järjest.

Artikli 223 viimane lõige sätestab, et “kohtunikud valivad endi seast kolmeks aastaks Euroopa Kohtu **presidendi**. Presidendi võib tagasi valida.” Selles osas erineb kohus Euroopa Komisjonist, kellele valivad presidendi mäletatavasti liikmesriigid. Kohtu puhul on olulisemaks põhjuseks, miks talle on jäetud presidendi valimise õigus, taas sõltumatuse vajadus. Käesoleval ajal on kohtu presidendiks Gil Carlos Rodríguez Iglesias.

Kohut abistab **ühaksa kohtujuristi** (*advocates general*) (art 222). Igast suurest liikmesriigist on üks kohtujurist, ülejäänud kohad jagatakse roteeruvalt väiksemate liikmesriikide esindajate vahel. Niisuguse valikuga kompenseeritakse mingis mõttes suurematele riikidele see, et igast liikmesriigist on üks kohtunik.

Nagu kohtunikud, valitakse ka kohtujuristid “isikute hulgast, kelle sõltumatus on väljaspool kahtlust ning kellel on oma riigi kõrgeimastesse kohtuametitesse nimetamiseks nõutav kvalifikatsioon või kes on tunnustatud ja pädevad juristid; nad nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel kuueks aastaks.” (art 223) Ka kohtujuristide puhul toimub samal põhimõttel osaline asendamine iga kolme aasta tagant. Samuti on kohtujuristid ametisse tagasi nimetatavad.

Kohtujuristide koht on loodud Prantsuse *Conseil d'Etat* eeskujul. “Kohtujuristi ülesanne on avalikul kohtuistungil täiesti erapooletult ja sõltumatult teha põhjendatud ettepanekuid Euroopa Kohtusse antud asjade lahendamiseks, selleks et abistada kohut temale artikliga 220 määratud ülesannete lahendamisel.” Selleks peavad nad läbi vaatama kõik asjaolud, eelnevad pretsedendid jne. Lõpuks esitab kohtujurist oma raporti, mis tihtilugu on väga pikk (pikkus sõltub ülemadvokaadist, aga võib olla ka kuni 100 lk). Tihti on sellel raportil väga suur kaal kohtus ja otsustamisel.

Ametlikult on Euroopa Kohtus kasutusel **12 keelt**, see tähendab, et Euroopa Kohtu poole võib pöörduda 11 Euroopa Liidu ametlikus keeles ning iiri keeles, mis on Iiri Vabariigi ametlik keel. Kohtuasja ametlik keel on selle riigi keel, keda kohtuasi kõige otsesemalt puudutab. Samas on kohtu töökeeles prantsuse keel – see tähendab, et kohtunikud arutavad omavahel asju prantsuse

keeles. See on ühest küljest möödapääsmatu, kuna see muudab arutelud märgatavalt vahetumaks ja professionaalsemaks, kui see oleks tõlgi vahendusel. Teisest küljest tähendab see probleeme vähem frankofoonsetele riikidele, nt Põhjamaad ja tulevikus ka Eesti. See tähendab, et Eesti esindaja Euroopa Kohtus mitte ainult ei pea vastama eelpool loetletud ametlikele tingimustele ning tundma väga hästi Euroopa õigust, vaid ta peab valdama ka piisaval tasemel prantsuse keelt, et seal töötada. Samuti tuleb meil leida kusagilt paarkümmend juristi-lingvisti, kes samuti valdaksid võrdselt hästi nii Euroopa õigust kui prantsuse keelt... Muidugi võib läheneda sellele probleemile optimistlikumalt ja viidata Rootsi ja Soome esimestele kohtunikele, kelle prantsuse keel alguses ka sugugi väga voolav polnud, ent kes pärast intensiivset keeleõpet päris hästi hakkama saavad.

Euroopa Kohtu toimimine

Kuidas jõuab asi Euroopa Kohtusse?

Kuidas siis ikkagi jõuavad asjad Euroopa Kohtusse? Selleks võib eristada viite erinevat teed.

- Juhul kui Euroopa Komisjon või liikmesriik leiab, et mõni liikmesriik ei ole täitnud oma kohustusi (art 226, 227, 228);
- EL institutsioonide vastu võetud õigusaktide seaduslikkuse kontroll võimalusega see akt tühistada (art 230, 231);
- Juhul, kui EL institutsioonid on jätnud tegemata teatava toimingu (art 232);
- Eelotsused (art 234).

Liikmesriigi poolt kohustuste täitmata jätmise (art 226, 227, 228)

Euroopa õiguse suur maht tähendab muuhulgas, et seda õigust tuleb ka järgida. Paratamatult kõik seda alati ei tee. Sellises olukorras on Euroopa Kohtu ülesandeks otsustada, kas karistada liikmesriiki oma ülesannete täitmata jätmise eest.

Selleks, et asi kohustuste täitmatajätmise protseduuri raames Euroopa Kohtusse jõuaks, on kaks võimalust. **Kohtu poole võib pöörduda Euroopa Komisjon (art 226) või mõni teine liikmesriik (art 227).** Tegelikuses on see pea alati Euroopa Komisjon, teine liikmesriik on pöördunud kohtu poole kogu kohtu eksistentsi jooksul vaid mõnel üksikul korral – taolise tagasihoidlikkuse peamiseks põhjuseks on ilmselt asjaolu, et ükski liikmesriik ei täida kõiki EL reegleid sajaprotsendiliselt, seetõttu on kohtusse kaevatud liikmesriigil alati võimalik vastata omapoolse hagiga. Euroopa Komisjoni puhul ongi see üks tema peamistest ülesannetest: “Komisjon /---/ tagab käesoleva lepingu sätete ja institutsioonide poolt käesoleva lepingu alusel võetud meetmete rakendamise” (art 211). Tuleks aga märkida, et ka art 227 raames on komisjonil oluline roll **põhjendatud arvamuse** esitajana.

Enne kui komisjon kohtu poole pöördub, eelneb sellele poliitilis-administratiivne faas: komisjon saadab liikmesriigile kirja, küsides temalt selgitusi oma liikmekohustuste täitmatajätmise suhtes teatavas asjas (nt kui liikmesriik on jätnud direktiivi tähtajaks harmoneerimata) (“olles andnud asjassepuutuval riigile võimaluse esitada oma seisukoht” – art 226). Kui liikmesriik kirjas mainitud tähtajaks adekvaatset vastust ei saada (nt lubades, et ta kahe kuu jooksul direktiivi harmoneerib), esitab komisjon vastavalt art 226 sätetele oma **põhjendatud arvamuse**. “Kui

asjassepuutuv riik ei nõustu esitatud arvamusega seatud tähtaja jooksul, võib komisjon anda asja Euroopa Kohtusse” (art 226, lg 2).

Kui komisjoni või teise liikmesriigi algatatud menetluse käigus “leiab Euroopa Kohus, et liikmesriik ei ole täitnud käesolevast lepingust tulenevat kohustust, siis nõutakse sellelt riigilt Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete täitmist.” (art 228(1)) Kui liikmesriik ei täida ka kohtu otsust, võib komisjon pöörduda kohtu poole, taotledes põhisumma või trahvi maksmist liikmesriigi poolt (art 228(2)). See on uus võimalus, mis on Euroopa Kohtul alates Maastrichti lepingust. Need trahvid võivad olla üsnagi kopsakad (miljoneid kroone päevas), mistõttu peaks see liikmesriike sundima senisest paremini EL õigust järgima. Varem oli tihti probleeme ka sellega, et kuna EL sunnimehhanismid pole võrreldavad liikmesriikide omadega, riigid lihtsalt ei täitnud Euroopa Kohtu otsuseid.

Nagu eespool võisime näha, lähtub kohtuasja alustamine komisjoni suvast, see leidis kinnitust ka kohtuasjas *Star Fruits* (247/87). Niisugune olukord muudab kogu süsteemi toimimise mõneti poliitilisemaks – üsna loogiliselt ei ole võimalik pöörduda kohtu poole kõigi rikkumiste puhul – vastasel juhul vajuks kohus suure töökoorma all lihtsalt kokku. Seetõttu eelistab komisjon enamasti jõuda liikmesriigiga rikkumise lõpetamiseks kahepoolsele kokkuleppele ning pöördub kohtusse alles siis, kui see ei õnnestu. Aastatel 1980-90 jõudsid kohtusse 5-14 % komisjoni poolt avastatud rikkumistest. Tegelikult kohtuotsuseni jõudis neist veel väiksem osa, kuna üsna tihti annavad valitsused viimasel hetkel alla ja likvideerivad vastuolu EL õigusega.

Siinkohal tasub märkida, et komisjon alustab vastavat menetlust ja kohus langetab oma karmi otsuse ka siis, kui otseseks süüdlaseks ei ole liikmesriik vaid näiteks selle mõni osa (liidumaa) või institutsioon (vt nt 239/85 *komisjon vs Belgia*).

Viimase kommentaarina kohustuste täitmatajätmise kohta tuleb märkida, et üksikisikutel puudub võimalus tõstatada Euroopa Kohtus küsimusi, mis on seotud liikmesriikide kohustuste täitmatajätmisega. Nende ainus tee on teha vastav situatsioon selgeks Euroopa Komisjonile. Siiski on üksikisikute võimalused muude meetmete raames suuremad, aga seda vaatame allpool.

EL aktide tühistamine (art 230, 231)

Nii nagu liikmesriikides on kõrgemad kohtuorganid, kes jälgivad seda, et vastuvõetud õigusaktid oleksid kooskõlas põhiseaduse ja muude seadustega, nii teostab sama rolli Euroopa Liidus Euroopa Kohus. Pole ju erilist valikut – mõistetavalt ei saaks näiteks liikmesriikide konstitutsioonilised kohtud mõnda EL õigusakti kehtetuks tunnistada – sellisel juhul kannataks Euroopa õiguse ühetaoline rakendamine.

Art 230: “Euroopa Kohus kontrollib Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühiselt vastuvõetud õigusaktide, nõukogu, komisjoni ja EKP õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitusel ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.”

Esialguses versioonis käsitles asutamisleping üksnes nõukogu ja komisjoni akte, ent hiljem on leitud, et kohtul peaks olema jurisdiktsiooniline pädevus kõigi õiguslikke tagajärgi omavate õigusaktide suhtes (muudatus viidi sisse Maastrichti lepinguga).

“Selleks on Euroopa Kohtu pädevuses lahendada liikmesriigi, nõukogu või komisjoni hagsid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, käesoleva lepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.”

Nende võimalike eksimuste reast tasuks esile tuua pädevuse puudumist – see puudutab juhtumeid, kus Euroopa Liidul puudub pädevus mingit otsust vastu võtta (kui talle pole lepinguga pädevust antud) ning juhtumeid, kus mõni institutsioon või liikmesriik leiab, et õigusakt on vastu võetud vale juriidilise baasi alusel – nt siseturg keskkonna asemel (prügi küsimustes), mis võimaldab kasutada kvalifitseeritud häälteenamust ühehäälsuse asemel – millega kõik riigid ei pruugi rahul olla. Siin on tegemist tundliku valdkonnaga, mis puudutab EL ja liikmesriikide pädevuse piiritlemist.

Samuti tuleb eraldi mainida seda, et kohus kontrollib vastuvõetud õigusaktide vastavust asutamislepingutele üldisemas mõttes – lepingud, mida kohus ise on defineerinud “konstitutsioonilise hartana” (“*Rohelised*”, 294/83).

“Samadel tingimustel on Euroopa Kohtu pädevuses Euroopa Parlamendi, kontrollikoja ja EKP poolt oma õiguste kaitseks esitatud hagd.”

Siin tuleb tähele panna, et ehkki parlament on mingis mõttes (demokraatia) EL kõige tähtsam institutsioon, ei ole tema õigus pöörduda kohtu poole mõne õigusakti tühistamiseks sätestatud samas punktis koos liikmesriikide, komisjoni või nõukoguga. Põhjuseks on see, et tekib oht, kus parlament võib poliitilistel põhjustel hakata vaidlustama kõikvõimalikke õigusakte, seetõttu lubatakse tal esitada hagi vaid “oma õiguste kaitseks” ja taotleda vaid sellise õigusakti tühistamist, mis neid õigusi rikub (*Parlament vs komisjon*, 70/88). Hiljem kirjutati sama põhimõtte sisse Maastrichti lepingusse (vt tsitaat ülal).

“Iga füüsiline või juriidiline isik võib samadel tingimustel algatada menetluse temale adresseeritud otsuse vastu ja sellise otsuse vastu, mis teda otseselt ja isiklikult puudutab, kuigi vormiliselt on see teisele isikule adresseeritud määrus või otsus.”

Siin me näeme, et lisaks institutsioonidele ja liikmesriikidele on ligipääs Euroopa Kohtule olemas ka füüsilistel ja juriidilistel isikutel. Seda küll ainult juhtudel, kui EL otsus neid otseselt puudutab. Näiteks kui Euroopa Komisjon leiab mõne ettevõtte süüdi olevat turul valitseva seisundi kuritarvitamises (art 82), võib ettevõtte selle vaidlustada Euroopa Kohtus.

“Kui hagi on põhjendatud, kuulutab Euroopa Kohus asjassepuutuva õigusakti kehtetuks.” (art 231)

Toimingu tegematajätmine

“Juhul kui Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon on käesolevat lepingut rikkudes toimingute tegemata jätnud, võivad liikmesriigid ja teised ühenduse institutsioonid esitada Euroopa Kohtusse hagi nimetatud rikkumise kindlakstegemiseks.” (art 232) See tähendab, et juhul, kui mõni institutsioon ei täida oma ülesandeid, võivad liikmesriigid või mõni muu institutsioon pöörduda hagi kohtu poole. Sama õigus on põhimõtteliselt ka füüsilistel ja juriidilistel isikutel.

“Hagi võib esitada ainult juhul, kui eelnevalt on asjassepuutuvat institutsiooni kutsutud üles toimingut tegema. Kui kahe kuu jooksul sellisest üleskutsest alates ei ole asjassepuutuv institutsioon oma seisukohta määratlenud, võib hagi esitada järgneva kahe kuu jooksul.”

Kuna selle artikli alusel on kohtu poole pöördumise tingimused üsna selgelt ja kitsalt loetletud, siis ei tule taolisi hagnosisid ka kuigi tihti ette. See artikkel on üsna hea võimalus Euroopa Parlamendile, kes 1982.a kaebas kohtusse nõukogu, kuna too ei olnud täitnud oma kohustust töötada välja ühine transpordipoliitika (*Parlament vs nõukogu*, 13/83).

Veel üks võimalus, kuidas komisjon saab seda suva enda kasuks ära kasutada, on see, kui komisjon tõlgendab mingit õigusakti liikmesriikidest erinevalt, siis selle asemel, et saada liikmesriikidelt nõusolek selle akti muutmiseks, võib ta saada kohtult sobiva otsuse selle direktiivi tõlgendamise kohta.

Eelotsused

Viimane, aga võibolla isegi kõige olulisem kohtuliku menetluse liik on eelotsused. Eelotsused moodustavad veidi üle poole kohtu menetluses olevatest asjadest (246 420st 1998.a). Ja kui me vaatame olulisemaid kaasusi, nt *Van Gend en Loos* või *Costa vs ENEL* – siis olid need samuti eelotsused.

Miks on eelotsused vajalikud? Nagu me näinud oleme, peavad liikmesriikide kohtud rakendama EL õigust. Alati ei pruugi nad selleks võimelised olla – asi võib olla liialt keeruline, puudub eelnev pretsedent jne. Situatsioon on keeruline seda enam, et Euroopa õigust puudutavad otsused seisavad tihti kõige madalama taseme kohtute ees, kes ei tunne end EL õiguse alal kuigi kindlalt. Kuna Euroopa Kohtule kuulub EL õiguse tõlgendamise monopol, siis on loodud neile kohtutele võimalus pöörduda küsimustega Euroopa Kohtu poole. Kujutame näiteks ette olukorda, kus tulevikus seisab Saare maakohu ees mõni keeruline EL õiguse küsimus – sellises olukorras on Euroopa Kohtu poole pöördumise võimalus kindlasti oluline (et saaks tagatud EL õiguse ühetaoline rakendamine kogu liidus).

Nagu me näeme artiklist 234, on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad:

- a) asutamislepingu tõlgendamist;
- b) ühenduse institutsioonide ja EKP õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist;
- c) nõukogu õigusaktiga loodud asutuste põhikirjade tõlgendamist, kui nendes põhikirjades on nii sätestatud.

Artikli 234 puhul on tegemist tõelise dialoogiga liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahel. Süsteemi idee pärineb Saksa ja Itaalia konstitutsioonikohtutest, mille poole on alama astme kohtutel võimalik analoogsete küsimustega pöörduda. Selle, kas pöörduda Euroopa Kohtu poole või mitte, otsustab vastav liikmesriigi kohus, mitte mõni kohtuasja osapool.

Liikmesriigi kohtul on kohustus pöörduda Euroopa Kohtu poole, kui selle liikmesriigi kohtu näol on tegemist oma riigi kohtusüsteemi viimase instantsiga (art 234). Selle kohustuse eesmärgiks on tagada, et riikide kõrgemates kohtuinstantsides ei kristalliseeruks “oma” tõlgendused. Ja tegelikult on kohtu poole pöördumise “kohustus” ka siis, kui kohus arvab, et näiteks ei vasta direktiiv asutamislepingule – liikmesriigi kohus ei saa ju seda ise tühistada.

Nagu eelpool öeldud, on seda võimalust üsna palju kasutatud, eriti näiteks pärast laienemisi, mil liitvatel riikidel napib kogemusi EL õiguse rakendamise suhtes. Ilmselt ei kujutanud niisuguse võimaluse väljamõttelejad ette, et seda nii palju kasutama hakatakse – esimene küsimus saabus alles 1961.a. Küsimuste esitamine sõltub suuresti erinevate riikide traditsioonidest – Hollandi ja Belgia kohtud teevad seda kaks korda sagedamini kui Saksa kohtud, kolm korda sagedamini kui prantslased ja kaheksa korda sagedamini kui Briti kohtud.

Lõpetuseks veel üks positiivne aspekt lisaks õiguse ühetaolisele rakendamisele ja dialoogile – eelotsused jätavad mulje, et otsuse langetavad liikmesriikide kohtud, mistõttu nendele allutakse meelsamini. Siiski on see otsusetegemine mõneti teoreetiline, kuna tegelikkuses ei jäta Euroopa Kohus 60 protsendil juhtudest liikmesriigi kohtule mingit manööverdamisruumi.

Kokkuvõte

Ümmarguselt on aastas 450 kohtuasja, millest ca 250 on eelotsused. Ülejäänud 200st moodustavad poole EL õiguse mittejärgimisega seotud asjad. Ülejäänud sajast moodustavad valdava osa õigusakti annulleerimise hagid ning üsna vähe on toimimatajätmist käsitlevaid hagasid.

Esimese astme kohus

Seoses EÜ pädevuse laienemisega suurenes 1980. aastatel oluliselt kohtu töökoormus, mis muutis süsteemi toimimise liiga kohmakaks ja aeglaseks. Selleks ajaks oli üle kolmandiku kohtuasjadest seotud EL teenistujate kaebustega – aja kulutamine mitte nii tähtsatele küsimustele hakkas oluliselt segama kohtu põhitööd – Euroopa õiguse tõlgendamist, tagamaks õiguse ühesugune kehtimine kogu ühenduses. Lahendamaks seda probleemi, loodi ühtse Euroopa aktiga (1986, jõustus 1987) esimese astme kohus, mis alustas oma tööd 1989.a.

Lepingu art 225 ütleb, et nõukogu määrab kindlaks, millist tüüpi hagid kuuluvad esimese astme kohtu pädevusse – nõukogu tegi seda oma otsustega 1988. ja 1993. aastast. Esimese astme kohtu pädevuses on üksikisikute hagid Euroopa Liidu institutsioonide otsuste vastu, st kõikide füüsiliste isikute ja ettevõtete kaebused tulevad arutusele esimese astme kohtus ja mitte Euroopa Kohtus.

Kaebused võivad olla kõigis valdkondades, eriti sageli põllumajanduse, riigiabi, konkurentsi, kaubanduspoliitika, regionaalpoliitika, sotsiaalpoliitika küsimustes, institutsionaalsetes küsimustes, intellektuaalse omandi küsimustes, transpordi, ametnike staatuse küsimustes. Siinkohal tulebki tähele panna, et EK ja esimese astme kohtu pädevus ei ole jagatud valdkonniti, vaid nagu öeldud, hageja alusel. See muudab asja veidi segaseks. Kohtu poole võib pöörduda ühenduse aktide tühistamiseks, ühenduse institutsioonide toimimata jätmise asjus, hüvitise saamiseks, lepingute küsimustes ning institutsioonide töötajate töösuhete küsimustes (EL institutsioonide töötajate kaebused EL institutsioonide kui oma tööandjate vastu moodustavad suure osa esimese astme kohtu asjadest).

Esimese astme kohtus on igal liikmesriigil üks esindaja, kes valitakse kuueks aastaks. Sarnaselt Euroopa Kohtuga vahetatakse iga kolme aasta tagant välja pool kohtunikest. Kohus valib endale ise presidendi. 15 kohtunikku jagunevad viide kolmest või viiest kohtunikust koosnevasse kotta. Iseäranis oluliste asjade arutamine võib toimuda ka täiskogus. Erinevalt Euroopa Kohtust puuduvad esimese astme kohtus kohtujuristid, seda rolli võib täita vastavaks otstarbeks määratud

kohtunik, tegelikkuses on sellest loobunud. Ka uute liikmesriikide lisandudes hakkab vastavalt Nice'i lepingule esimese astme kohtus olema igal liikmesriigil üks esindaja.

Aastatel 1989-1997 oli esimese astme kohtu menetluses enam kui 1300 kohtuasja.

Esimese astme kohtu loomine on andnud Euroopa Kohtule rohkem aega oma põhiülesannetega tegelemiseks ning on samas võimaldanud tagada institutsioonide töötajate õiguste parema kaitse.

Probleemid ja tulevik

Kohtu suur koormus

Kõige olulisem probleem on kindlasti kohtute ülekoormatus ja menetlusaja venimine. Eelseisev laienemine toob küll kohtunikke juurde (väga tõenäoliselt), ent vähemalt samavõrra kasvab ka kohtuasjade, eelkõige eelotsustuste arv. Vajadus eelotsustuste järele ei kahane ka seetõttu, et EL õigus sünnib ju läbirääkimiste tulemusena, mitte juristide tööviljana, seetõttu on see tihti üsna segane ja vajab professionaalset tõlgendamist. Sellest tulenevalt ei jää kohtul piisavalt aega konfliktide lahendamiseks, milleks ta algselt mõeldud oli.

Kohtuasjade arvu suurenemine tekitab küsimuse, kas ei peaks reegleid muutma? Sellele on kaks võimalikku vastust.

Juhul kui struktuur jääb samaks, st säilib üks kohus, võib pakkuda välja erinevaid lahenduskäike.

1) Praegu võivad pöörduda Euroopa Kohtu poole kõik kohtud. Selle õiguse võiks võtta madalama astme kohtutelt ja jätta ainult apellatsioonikohtutele – see aitaks oluliselt vähendada kohtuasjade arvu. Siiski peab enamik kohtunikke sellist lahendust mitteaktsepteeritavaks. See piiraks jurisdiktsioonilist koostööd, mis tuleneb art 234 vaimust. Ka olulised kaasused nagu *Van Gend en Loos* ja *Costa vs ENEL* on ju pärit madalama astme kohtutest. Euroopa Kohus näeb end väikeste kohtute suure sõbrana. Teiseks tähendaks niisugune lahendus, et Euroopa Kohtusse pääsemiseks peaks kodanik käima läbi kogu siseriikliku menetluse täies pikkuses, mis pikendaks lahenduse saavutamise aega veelgi.

2) Teise lahendusena võiks anda Euroopa Kohtule USA Ülemkohtu kombel õiguse otsustada, milliseid asju menetleda – praegu on nad sunnitud võtma vastu kõik (USAs 8000 avaldusest vaid paarsada!). See meeldiks kohtunikele – vähem asju, see-eest huvitavamad, ei meeldi aga liikmesriikidele – kohtu õigus valida pole kooskõlas paljude liikmesriikide õigussüsteemidega. Seda eriti olukorras, kus pole selgeid valikukriteeriume – see jätaks liiga suure diskretsiooni kohtunikele.

Teise valiku korral – muuta eksisteerivaid struktuure – võiks luua mitmeid esimese astme tribunale erinevates regioonides. Või võiks igas riigis olla oma EL õigust tõlgendavad kohtuorganid – kuna riigid on ühenduses olnud juba nii pikka aega, peaks asi neile juba selge olema. Aga ka see idee ei ole tekitanud erilist entusiasmi, kuna nii tekiks probleeme EL õiguse ühetaolise rakendamisega ja seda eriti uutes liikmesriikides.

Euroopa Kontrollikoda

[Kontrollikoda](#) (*European Court of Auditors*, e.k. nimetatud ka **Audiitorkogu**) kontrollib Euroopa Liidu maksumaksjate raha kulutamist. Oma kulutustest peavad kontrollikojale aru andma kõik, kes EL raha kulutavad – institutsioonid, liikmesriigid, kohalikud omavalitsused, EL abisaajad jne. Kontrollikoja tegevust reguleerivad EÜ asutamislepingu artiklid 256-248.

Sarnaselt ülemkoguga tekkis Euroopa Kontrollikoda hiljem, kui ülejäänud EL institutsioonid. 1970. aastate keskel leidsid liikmesriigid, et oluliselt oleks vaja parandada kontrolli ühenduse rahaasjade üle, ning lõid kontrollikoja **Luxembourg’is**. Üheks peamiseks ajendiks oli **ühenduste käsutuses olevate rahaliste vahendite oluline suurenemine**: aastatel 1960-1970 suurenes ühenduste eelarve 50 korda! See tingis iseenesestmõistetavalt ka kontrolli tõhustamise vajaduse. Lisaks vahendite kvantitatiivsele suurenemisele toimus ka kvalitatiivne edasimineku. Siiani oli ühendusi finantseeritud traditsioonilisel meetodil nagu kõiki teisi rahvusvahelisi organisatsioone liikmesriikide eraldiste abil. 21. aprillil 1970 otsustas nõukogu aastatepikkuste raskete läbirääkimiste järel luua ühenduste **omavahendid**. See samm suurendas ühenduse autonoomiat finantsküsimumustes.

Kontrollikoja koosseis. Kontrollikoda koosneb 15 liikmest (üks igast liikmesriigist). Need valitakse isikute hulgast, kes oma kodumaal kuuluvad või on kuulunud auditeerimisasutustesse või kes on selle ametikoha jaoks eriti pädevad. Liikmed peavad olema sõltumatud. Kontrollikoja liikmed nimetab ühehäälselt ametisse nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Ametiaeg on kuus aastat, kusjuures liikmeid on võimalik tagasi valida. Kontrollikoja liikmed valivad endi seast presidendi. Vastavalt Nice’i lepingule hakkab ka uute liikmesriikide lisandudes olema kontrollikoja liikmete arvuks “üks igast liikmesriigist”, liikmeid aga hakatakse ametisse nimetama kvalifitseeritud häälteenamusega.

Kontrollikoja ülesanded. Kontrollikoda tagab auditeerimise. See tähendab, et ta kontrollib ühenduse kõiki sissetulekuid ja väljaminekuid – kõigi tulude ja kulude raamatupidamiskontosid. Kontrollikoda kontrollib tulusid ja kulusid, samuti finantshalduse usaldusväarsust. Tulusid kontrollitakse saadaolevate summade ja tegelikult ühendusele makstud summade alusel. Kulusid kontrollitakse nii maksekohustuste kui väljamaksete alusel. Toimub jooksev kontroll eelarveaasta jooksul. Auditeerimine põhineb dokumentidel, vajadusel viiakse kontroll läbi ühenduse institutsioonides kohapeal, mistahes asutuse ruumes ning liikmesriikides.

Kontrollikoda koostab oma töö tulemustest iga eelarveaasta lõpul [aastaruande](#) mis avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas. Lisaks sellele võib kontrollikoda teha igal ajal märkusi, eelkõige ettekannete näol, ja esitada teiste institutsioonide taotlusel arvamusi. Kontrollikoda teeb otsused oma liikmete häälteenamusega.

Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Majandus- ja Sotsiaalkomitee roll

[Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee](#) (MSK; *Economic and Social Committee, ECOSOC*) on foorum, kus on esindatud erinevad majandus- ja sotsiaalsfääri valdkonnad. MSK loodi Rooma lepinguga 1957.a. MSK-l on oluline roll EL otsustetegemise protsessis, asudes parlamendi, komisjoni ja nõukogu vahel. 1986.a ühtne Euroopa akt tugevdas seda rolli veelgi. Maastrichti lepinguga asetati MSK võrdsele pulgale teiste institutsioonidega küsimustes, mis puudutavad kodukorda, eelarvet, initsiatiiviõigust ja ametnike määramist peasekretariaadis. Amsterdami leping laiendas MSK pädevust sotsiaalsfäärile, samuti on nüüd võimalik konsulteerida MSKd ka Euroopa Parlamendil.

MSK arvamused aitavad otsuseid langetavatel institutsioonidel määrata, millised on komisjoni ettepaneku tagajärjed neile, keda see puudutab ning millised muudatused või täiendused oleksid kasulikud, kindlustamaks eelnõule suuremat toetust. Samuti pakub MSK ekspertteadmisi paljudes erinevates valdkondades, kuna ta koosneb väga erinevate elualade esindajatest. Olulised on ka MSK enda poolt koostatud ettepanekud, mis käsitlevad küsimusi, mis varem on tähelepanuta jäänud, ning sunnivad tihti komisjoni pöörama nendele küsimustele enam tähelepanu.

Komitee konsultatiivne roll võimaldab selle liikmetel ning organisatsioonidel, mida nad esindavad, osaleda ühenduse otsustetegemise protsessis. Sotsiaalsete partnerite ja muude elualade esindajate osalemine lisab ühenduse otsustele usaldatavust ja tõstab nende kvaliteeti, kuna otsuste tegemisse kaasatakse elanikkonna erinevate gruppide esindajad. MSK ise näeb end sillana kodanike ja EL vahel.

Majandus- ja sotsiaalkomitee koosseis

Majandus- ja sotsiaalkomitee on konsultatiivne organ, kuhu kuuluvad erinevate elualade esindajad. Komitee koosneb **majandus- ja ühiskonnaelu eri alade esindajatest, eriti tootjate, talupidajate, veondusettevõtjate, töötajate, vahendajate, käsitöölise, vabakutseliste ning üldsuse esindajatest** (art 257). Erinevate elualade esindajad on jagunenud kolme gruppi – tööandjate (I), töötajate (II) ja erinevate huvide (III) grupid. Need grupid esindavad erinevate valdkondade huve – suhtlevad tööandjate organisatsioonide või ametiühingutega, kaitsevad oma huve MSK sees jne. III grupi tegevus on mõneti keerulisem kui kahe esimese oma, kuna selle koosseis on märgatavalt heterogeensem – talupidajad, väikettevõtjad, käsitöölised, liberaalsed elukutsed (juristid jms), NGOd, tarbijate esindajad, keskkonnaorganisatsioonide esindajad, perekondade esindajad, naised, puuetega isikud, teadlased.

Komiteel on **222 liiget**, kes jagunevad riigiti järgnevalt: Saksamaal, Prantsusmaal, Suurbritannial ja Itaaliale on 24 kohta, Hispaaniale 21, Belgial, Kreekal, Hollandil, Austrial, Portugalil ja Rootsil 12, Taanil, Iirimaa ja Soomel 9 ning Luksemburgil 6 liiget (art 258). Nice'i lepinguga pandi paika esindajate arvud ka lisanduvatele uutele liikmesriikidele, kusjuures seniste liikmesriikide kohtade arv jäi samaks. Koos Bulgaaria ja Rumeenia 'kvoodiga' (ent ilma Türgita) oleks komiteel kokku 344 liiget, neist Eestile (nagu näiteks ka Sloveeniale ja Lätile) jääks 7 kohta.

Nõukogu nimetab komitee liikmed ühehäälselt neljaks aastaks. Neid võib nimetada uueks ametiajaks. Komitee liikmeid ei või siduda mingite kohustuslike juhistega. Ühenduse üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud (art 258). Nõukogu nimekirja kandidaadid määrab iga liikmesriik eraldi, kinnitamine nõukogus on üsna formaalne. Sõltumatus ei tähenda muidugi seda, et liikmed ei esindaks oma organisatsioone.

Majandus- ja sotsiaalkomitee ülesanded

MSKI on kolm peamist ülesannet:

- konsultatiivne roll kolme suure institutsiooni nõustamisel;
- kodanikuühiskonna kaasamine EL otsustetegemisse;
- kodanikuühiskonna tugevdamine väljaspool Euroopa Liitu, arendades dialoogi ja toetades vastavaid struktuure Kesk- ja Ida-Euroopas, Türgis, Vahemeremaades, ACP riikides, Lõuna-Ameerikas jm.

Esimene neist on selgelt kõige olulisem, see on roll, mis on antud MSKle asutamislepinguga: “Nõukogu või komisjon peavad konsulteerima komiteega käesolevas lepingus ettenähtud juhtudel. Need institutsioonid võivad konsulteerida komiteega kõikidel juhtudel, kui nad peavad seda asjakohaseks. Komitee võib omal algatusel avaldada arvamust juhul, kui ta peab niisugust sammu asjakohaseks” (art 262).

Nende ülesannete täitmiseks väljastab MSK kolme tüüpi arvamusi:

- arvamused küsimustes, mille on komiteele edastanud komisjon, nõukogu ja alates Amsterdami lepingust ka parlament;
- omaenda algatusel koostatud arvamused;
- selgitavad arvamused juhtudel, kui komisjon ja parlament küsivad temalt ettepanekuid mingis küsimuses, mis võib hiljem viia EL õigusakti koostamise ettepanekuni.

Arvamused avaldatakse Euroopa Ühenduste Teatajas ning nad on saadaval komitee veebilehel <http://www.esc.eu.int>. Arvamus edastatakse nõukogule, komisjonile ja parlamendile.

Samuti võib komitee paluda mõnel oma osakonnal koostada **inforaport**, et uurida mõnda hetkel olulist küsimust.

Üsna konsensuslik seisukoht näib olevat, et MSK ei ole mänginud ELis nii suurt rolli, kui temalt on oodatud või nagu ta ise sooviks. Selle põhjuseks on eeskätt komitee heterogeenne koosseis, mis muudab ühtse arvamuse jõulise esitamise üsna keeruliseks. Teiseks on MSK võim ainult konsultatiivne – teistel institutsioonidel puudub kohustus komitee arvamusega arvestada.

Regioonide Komitee

Sissejuhatus

Regioonid muutuvad Euroopa Liidu kontekstis üha olulisemaks, kuna üha enam EL õigusakte on nendele suunatud. Selleks, et regioonid ei oleks ainult EL õiguse subjektid, vaid neil oleks sellele ka oma mõju, loodi Maastrichti lepinguga 1993.a [regioonide komitee](#) (*Committee of Regions*). Loomise tingis ka regioonide kasvav osatähtsus liikmesriikides, võrreldes mõnekümne aasta taguse ajaga (nt Belgia, Hispaania, Suurbritannia, isegi Prantsusmaa), lisaks on mitmed riigid traditsiooniliselt föderaalset (Saksamaa, Austria). Ehkki võiks ka üldistades öelda, et Euroopa integratsiooni protsessil on detsentraliseeritud riikidele mõneti tsentraliseeriv mõju ning tsentraliseeritud puhul on see vastupidi.

Siiski on selge, et konsultatiivse regioonide komitee loomine aitab regioonide hääl Euroopa Liidu tasandil paremini kõlada. Samuti võiks regioonide komiteed pidada mingis mõttes vahendajaks EL ja kodanike vahel, mis suurendab EL läbipaistvust jne. Vähemalt komitee ise näib nii arvavat – tegelikkuses võib selles vägagi kahelda – pigem on kodanikule lähemal nende oma valitsuse esindajad nõukogus (valitsused kinnitab ametisse ikkagi rahva poolt valitud parlament) või isegi otsestest valimistel valitud Euroopa Parlamendi liikmed.

Regioonide komitee koosseis

Regioonide komitees on sarnaselt MSKle 222 liiget, kes jagunevad riigiti sama mudeli alusel. Selle, kes riiki esindab, otsustab iga riik ise. Nii komisjon kui parlament on korduvalt väljendanud seisukohta, et komitee liikmed peaksid olema valitud otsestest valimistel, sellegipoolest esindavad mõningaid liikmesriike (Suurbritannia ja Holland) ka ametnikud. Poliitikute tasemel esindamine annab kogule suurema kaalu ja väldib selle kujunemise lihtsalt ekspertide koguks. Ka uute liikmesriikide lisandudes jääb kohtade jaotus riikide vahel (vastavalt Nice'i lepingule) samasuguseks kui MSK puhul.

Kes peaksid riike esindama? Euroopa Parlamendi võttis 23. aprillil 1993 vastu resolutsiooni, mille kohaselt peaks regioonide komitee tagama regionaalsete ja kohalike organite esindatuse vastavalt sellele, millist rolli mängivad need organid liikmesriikide institutsionaalsetes süsteemides. Samuti leidis resolutsioon, et riikide puhul, mis põhinevad regionaalsel süsteemil, peaksid kõik regioonid olema komitees esindatud.

Tegelikkuses on kolm riiki esindatud ühel tasemel – Belgia, Kreeka ja Luksemburg. Kreeka ja mõistetavalt Luksemburg põhjusel, et puuduvad detsentraliseeritud regionaalsed üksused, Belgias aga ei osutunud võimalikuks esindatuse andmine nii regioonidele (Valloonia, Flandria, Brüssel) kui ka etnilistele kogukondadele (flaami-, prantsuse- ja saksakeelsed). Ülejäänud riigid on esindatud mitme tasandi esindajatega – regionaalse, kohaliku ja vahepealse (nt Prantsusmaa). Samas ei tähenda see mitmetasandiline esindatus, et erinevad tasandid oleksid võrdselt esindatud – Saksamaal näiteks on jagatud 21 kohta liidumaade vahel ning 3 kohalikke omavalitsusi ja linnu ühendavatele ühendustele. Hispaanias on kõik 17 regiooni esindatud ühe esindajaga, ülejäänud neli on jagatud kohalike organite vahel. Prantsusmaal esindavad pooled liikmed regioone, pooled departemange või kohalikke organeid. Iirimaal on 7 kohta jagatud krahvkondade vahel, üks koht on nii Dublini kui Corki linnal. Itaalias jagunevad kohad regioonide (12), provintside (6) ja

kohalike organite (6) vahel. Taanis on üks koht reserveeritud Kopenhaagenile, ülejäänud kaheksa kohta jagunevad võrdselt maakondade ja linnade vahel. Portugalis on üks koht Assooridel ja Madeiral, ainsatel eksisteerivatel autonoomsetel regioonidel, ülejäänud kümme kohta jagunevad linnade vahel. Hollandis on võrdne esindatus provintsidel ja kohalikel organitel. Suurbritannias on süsteem veelgi keerulisem – esindatus varieerub Inglismaal (14), Šotimaal (5), Walesis (3) ja Põhja-Iirimaal (2).

Taoline jaotus on tekitanud kriitikat – esiteks on kohtade jagamise monopol jäetud riikide valitsustele, ehkki regioonide komitee peaks ju olema organ, kus regioonidel võiks õnnestuda just nendest valitsustest mööda minna ja oma huve kaitsta. Teine kriitikanool on suunatud objektiivsete majanduslike, administratiivsete, demograafiliste jne kriteeriumide puudumisele kohtade jagamisel. CCRE esitas kaebuse Euroopa Komisjonile 1993.a, et komitees ei ole piisavalt esindatud kohalikud organid, et mitmed riigid määravad esindajateks ametnikke ning et Saksamaal ja Belgias võivad riike esindada samad regioonide ministrid, kes Maastrichti lepingu alusel võivad esindada riike ka ministrite nõukogus.

Liikmed nimetab ametisse nõukogu ühehäälselt neljaks aastaks (art 263). Liikmeid võib ka tagasi valida. Viimati kinnitati regioonide komitee uus koosseis ametisse jaanuaris 1998. Sama palju, kui on põhiliikmeid, kinnitatakse ka asendusliikmeid.

“Komitee liikmeid ei või siduda mingite kohustuslike juhistega. Ühenduste üldistes huvides on nad oma kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud” (art 263). See tähendab, et regiooni valitsus vms organ ei tohi komitee liikmele ette kirjutada, kuidas hääletada jne.

Regioonide komitee tegevusvaldkonnad

Valdkondi, kus tuleb regioonide komitee arvamust küsida, on viis:

- haridus (art 149(4));
- kultuur (art 151(5));
- rahvatervis (152);
- üleeuroopalised võrgud: transport, telekommunikatsioonid, energeetika (art 156);
- majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus (159-161).

Näeme, et regioonide komitee pädevus on väiksem kui MSKl. Ainus valdkond, kus küsitakse regioonide komitee arvamust ja mitte MSK oma, on kultuur. Ülejäänud neljas küsitakse mõlema arvamust. Esimesel kahel aastal esitati vastavalt 27 ja 38 arvamust.

Nõukogu või komisjon informeerib regioonide komiteed, kui ta küsib MSK arvamust. Kui komitee on seisukohal, et asi puudutab regionaalseid erihuve, võib ta selle küsimuse kohta avaldada oma arvamuse. Regioonide komiteega võib konsulteerida ka Euroopa Parlament. Regioonide komitee võib arvamuse algatada omal algatusel juhul, kui ta peab niisugust sammu asjakohaseks. (Art 165.) Siiski on tegu vaid konsultatiivse arvamusega, kuigi arvamusi võetakse enamasti arvesse.

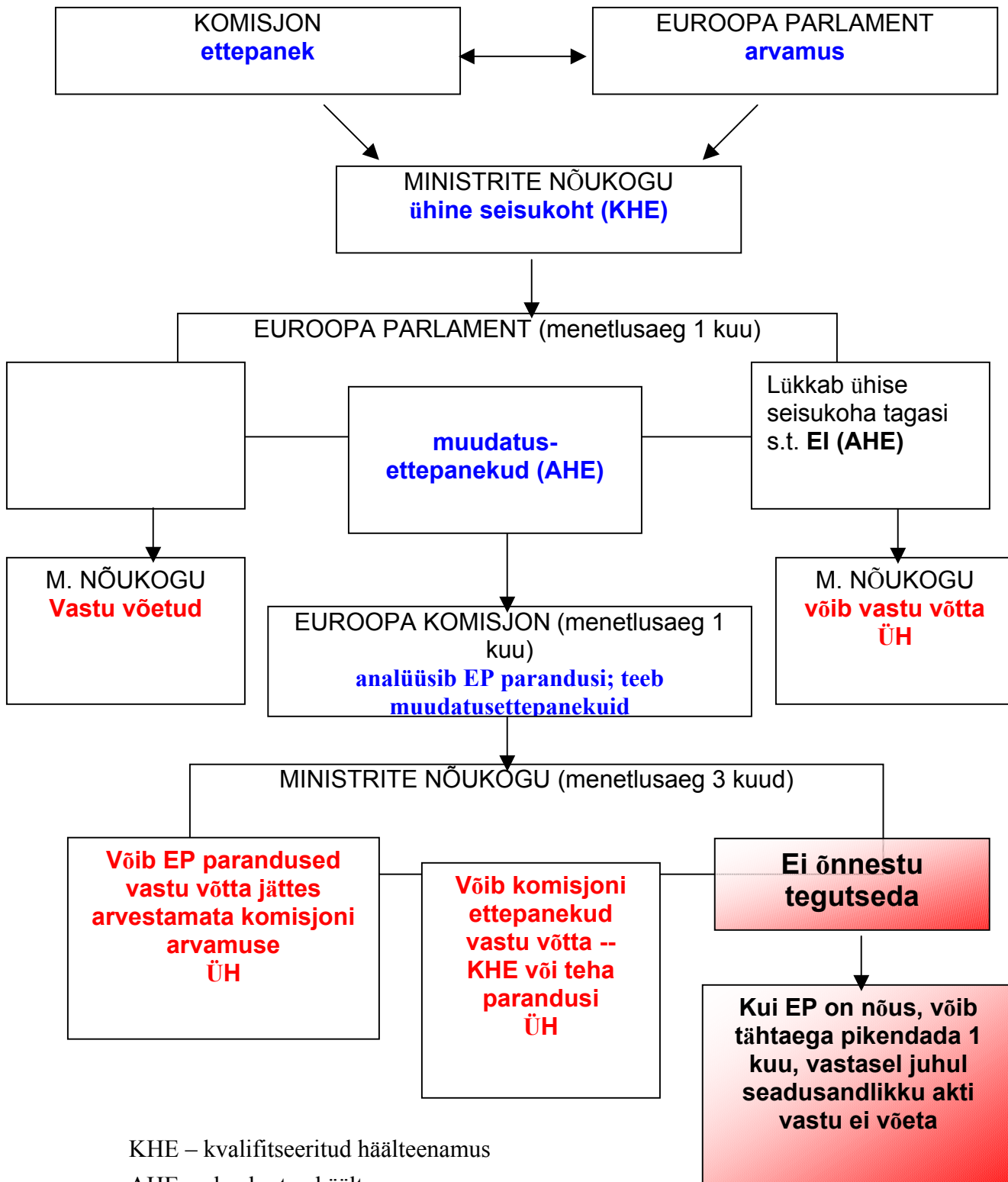
Kindlasti on regioonide komitee poliitilisem organ kui MSK, st mitte nii tehniline (tänu oma koosseisule).

Kordamisküsimused

1. Millised on tulevikus Eesti võimalused mõjutada otsusetegemise protsessi Euroopa Liidus? Kas on ka täna mõningaid võimalusi EL otsuste mõjutamiseks?
2. Kas Nice'i lepingus sisalduvad ümberkorraldused EL institutsioonide reformimiseks on piisavad EL laienemiseks? Kas ja mida võiks/peaks veel muutma?
3. Kuidas tagada väikeriikide häälte mõju säilimine ka pärast Nice'i kokkulepete jõustumist?
4. Miks räägitakse tihti demokraatia defitsiidist Euroopa Liidus? Kuidas võiks seda probleemi lahendada?
5. Kas EL otsusetegemise protsess tundub liiga keeruline? Kuidas võiks seda lihtsustada?
6. Mille poolest erineb otsusetegemise protsess Euroopa Liidus sarnasest protsessist tavalises riigis?
7. Mille poolest erineb Euroopa Liidu Nõukogu Euroopa Nõukogust?
8. Miks ei ole osalemise aktiivsus Euroopa Parlamendi valimistel kuigi kõrge?
9. Miks on liikmesriigid nõustunud osa täidesaatva võimu üleandmisega riigiülesele Euroopa Komisjonile?
10. Miks on vajalik Euroopa Kohtu olemasolu?
11. Kuidas lahendada Euroopa Kohtu liiga suure töökoormuse probleemi?
12. Mille poolest erineb Euroopa Parlament riiklikest parlamentidest?
13. Kas Euroopa Komisjoni volinike sõltumatus liikmesriikidest on piisavalt tagatud?
14. Kuidas hinnata majandus- ja sotsiaalkomitee rolli EL otsusetegemise protsessis?
15. Kuidas võib mõjutada Euroopa Liiduga liitumine siseriiklikku otsusetegemise protsessi Eestis? Kuidas mõjutavad liitumise ettevalmistused otsusetegemist Eestis täna?
16. Kuidas valitakse Euroopa Komisjoni president? Kas seda süsteemi peaks kuidagi muutma?
17. Milline on eesistujariigi roll nõukogus? Kas seda oleks vaja muuta?
18. Mille poolest erineb otsusetegemise protsess ülemkogus otsusetegemisest nõukogus?
19. Kas Eestile oleks kasulik Luxembourg'i kompromissi eksisteerimine ka tänapäeval?
20. Kuidas mõjutab komisjon eelnõu menetlemise protsessi nõukogus?

LISAD.

Lisa 1. Koostöömenetlus (art. 252)

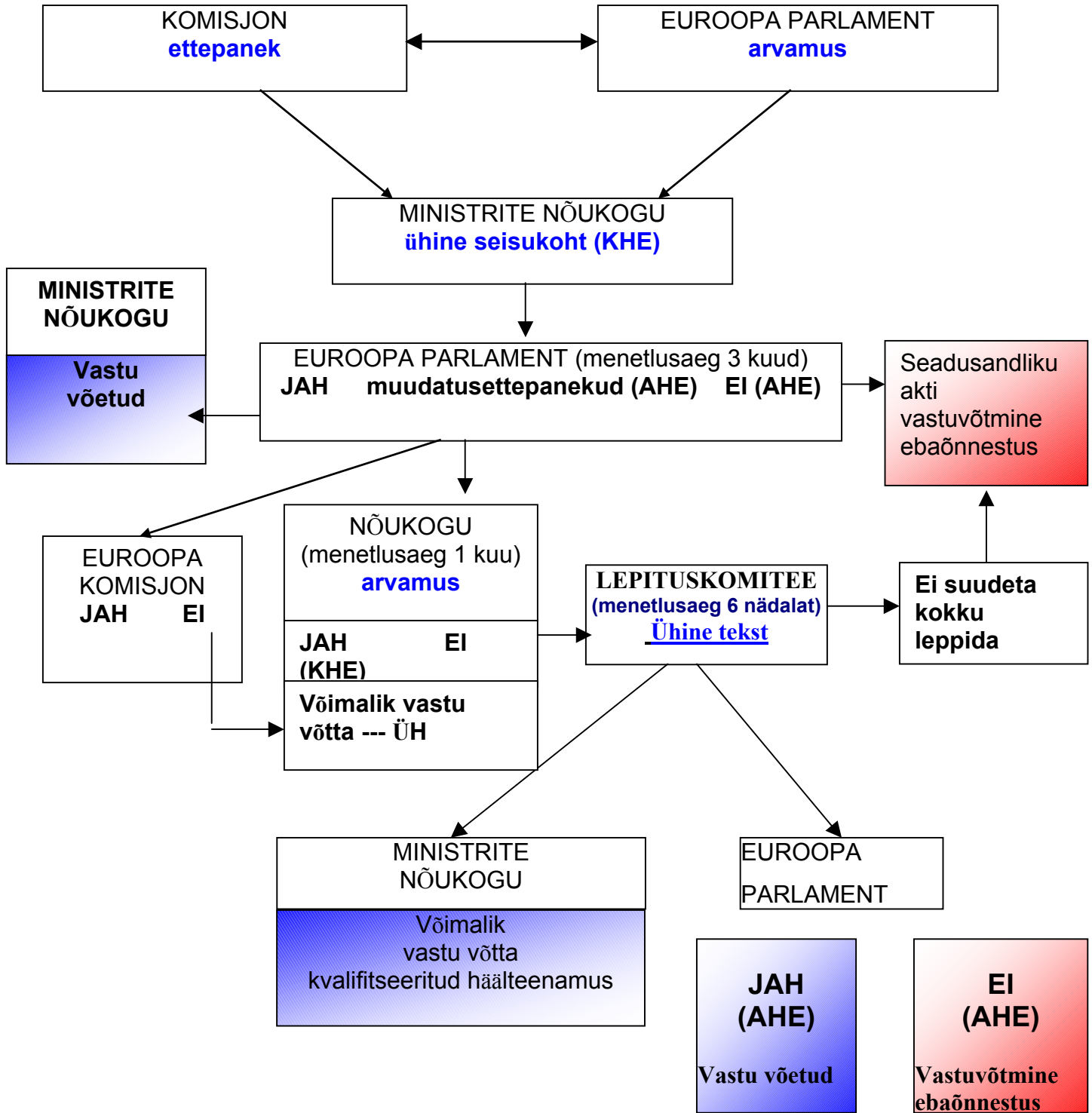


KHE – kvalifitseeritud häälteenamus

AHE – absoluutne häälteenamus

ÜH – ühehäälsus

Lisa 2. Kaasotsustamismenetlus (art. 251)



Kasutatud kirjandus

Corbett, Richard, Francis Jacobs and Michael Shackleton. *The European Parliament*. 3rd edition. Cartermill Publishing, 1995.

Dehousse, Renaud. *La Cour de justice des Communautés européennes*. 2e édition. Ed. Montchrestien, 1997.

Féral, Pierre-Alexis. *Le Comité des régions de l'Union européenne*. PUF, 1998.

Laffranque, Julia. *Euroopa Liit ja Euroopa Ühendus. Institutsioonid ja õigus*. Tallinn, Sisekaitseakadeemia, 1999.

Taulegne, Beatrice. *Le Conseil européen*. PUF, 1993.

Westlake, Martin. *The Council of the European Union*. Cartermill Publishing, 1995.