

# Euroopa Komisjoni delegeeritud õigusloome ja komiteede süsteem

## 1. Sissejuhatus

Euroopa Komisjonile on pühendatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu (edaspidi asutamislepingu) viiendas osas „Ühenduse institutsioonid“ artiklid 211–219 (endised art-d 155–163). Artikkel 211 sätestab komisjon funktsioonid suhteliselt üldsõnaliselt ja isegi puudulikult, kui võtta arvesse, et see artikkel peaks kokku võtma kogu komisjoni pädevuse, mis on sätestatud asutamislepingu eri artiklites. Seetõttu tuleb komisjoni tegevusest üldpildi saamiseks uurida kogu asutamislepingut tervikuna. Selle tulemusena võib komisjonile pandud ülesanded laias laastus liigitada poliitika kujundamiseks, täidesaatvateks funktsioonideks ning asutamislepingute täitmise jälgimiseks.<sup>\*1</sup> Sealjuures võib poliitika kujundamise omakorda jaotada kolmeks erinevaks alaliigiks: seadusandliku initsiatiivi õigus, komisjoni enda (väga piiratud) iseseisvad seadusandlikud volitused ning komisjonile Euroopa Liidu Nõukogu kui peamise seadusandja poolt delegeeritud seadusandlikud volitused. Käesolev artikkel keskendub viimasele – komisjoni delegeeritud õigusloomele, selle õiguslikele alustele ja piiridele, õigusloome protsessile ja selle kontrollivõimalustele.

## 2. Volituste delegeerimine Euroopa Komisjonile

Asutamislepingu kohaselt on ühenduse peamiseks seadusandjaks nõukogu. Samas võttis Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) näiteks 1996. aastal lisaks paljudele otsustele vastu ka 2341 regulatsiooni ja 2806 direktiivi, mis on mõlemad õigusnorme sisaldavad ehk õigustloovad aktid. Seevastu Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi nõukogu) kehtestas samal ajal vaid 484 õigusakti.<sup>\*2</sup> Nendest numbritest nähtub, et komisjon on Euroopa Ühenduse oluline seadusandja nõukogu kõrval. See ei ole aga alati nii olnud. Ühenduse algaastail, kui tegeleti peamiselt alustalade loomisega ning üldküsimumuste lahendamisega, oli nõukogu seadusandlik tegevus igati omal kohal ja piisav. Üsna pea aga, nii nagu teisteski õigussüsteemides, sai olude sunnil selgeks, et seadusandjal ei piisa ei ressursse ega tehnilisi teadmisi, et reguleerida kõiki ühenduse poliitikavaldkondi omal jõul: täidesaatva võimu poolne seadusandlik tegevus osutus möödapääsmatuks.<sup>\*3</sup>

Asutamislepingus oli enne ühtse Euroopa akti jõustumist 1987. aastal volituste delegeerimist vaevalt mainitud. Ainsaks viiteks oli endine artikkel 155 (nüüd art 211), mis ütles, et komisjonil on kohustus rakendada nõukogu vastuvõetud eeskirju viimase poolt delegeeritud volituste alusel. Selline sõnastus ei sisalda otseselt ei nõukogu delegeerimisõigust ega täpsusta ka komisjoni volitusi. Oma alguses

<sup>1</sup> S. Douglas-Scott. *Constitutional Law of the European Union*. School of Law, King's College London, Pearson Education, 2002, lk 62.

<sup>2</sup> Viimaste aastate andmeid ei õnnestunud autoril hankida, sest alates 1996. aastast ei anna Euroopa ühenduste *General Report* enam täpseid andmeid vastuvõetud õigusaktide arvu kohta. Samuti ei leia aastate kaupa vastu võetud õigusaktide arvu ka Euroopa Komisjoni kodulehelt.

<sup>3</sup> G. Haibach. *Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers*. – Eipascope, 1997, nr 3, lk 10.

sõnastuses nägi asutamisleping ette, et ühenduse õiguse rakendajateks on vaid liikmesriigid ning et liikmesriikide tegevus on piisav ühenduse eesmärkide saavutamiseks. Ühenduse õiguse otsene rakendamine ühenduse institutsioonide poolt oli ja jääb erandlikuks selle põhimõtte suhtes. Liikmesriikide õigus rakendada ühenduse õigust, mis Euroopa Kohtu kaudu muutus hiljem rakendamise kohustuseks asutamislepingu artikli 5 alusel, andis liikmesriikidele õiguse otsustada, milliseid rakendamisviise nad kasutavad. Rakendamise koordineerimine ja ühtne praktika puudusid.<sup>4</sup>

Ühtse Euroopa aktiga muudeti aga nii artikli 145 (nüüd art 202) kui ka artikli 155 sõnastust. Ühtse Euroopa akti artikkel 10 lisas artiklisse 145 kolmanda alapunkti, mille kohaselt annab nõukogu „komisjonile nõukogu poolt vastuvõetavates õigusaktides volitused rakendada nõukogu kinnitatud eeskirju. Nõukogu võib kehtestada nimetatud volituste kasutamise kohta teatud nõudmisi. Samuti võib nõukogu erijuhtudel jätta endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisvolitusi“. Artikli uuest sõnastusest tulenevad eelneva regulatsiooniga võrreldes järgmised muudatused:

- a) nõukogu peab enda kehtestatud õigusaktide rakendamise üldjuhul delegeerima komisjonile;
- b) nõukogu võib komisjonile rakendamiseks kehtestada omapoolseid tingimusi (mis peavad olema eelnevalt kindlaks määratud);
- c) erandjuhul võib nõukogu rakendamisvolitused ka endale jätta.

Seega on varasemate aastate praktika, kus tehnilistest vajadustest lähtudes hakkas nõukogu rakendamisvolitusi komisjonile delegeerima, leidnud oma koha ka ühenduse primaarõiguses. Arvestades eelseid, mis on komisjonil rakendusaktide väljatöötamisel ja kehtestamisel nõukogu ees, on selline lähenemine igati otstarbekas ning ökonoomne. Komisjonil on tunduvalt parem juurdepääs valdkonna põhimõtteid puudutavale informatsioonile, samuti võimas ametnikkond, mis lõppkokkuvõttes võimaldab ammendavat ja ülevaatlikku lähenemist poliitika kujundamisele nii seadusandliku initsiatiivi kui ka õiguse delegeerimise kaudu.

Vastavalt asutamislepingu artikli 202 viimasele alapunktile delegeerib nõukogu komisjonile enda poolt vastuvõetud aktide rakendamise. Termin „rakendamine“ (*implementation*) sisu ei ole asutamislepingus avatud, seega on see jäänud viimase 40–50 aasta kohtupraktika sisustada. Kohus on andnud rakendamisele väga laia tõlgenduse. Nimelt sisaldab see nii rakenduseeskirjade kehtestamist kui ka nende eeskirjade kohaldamist spetsiifilistele juhtumitele üksikaktidega.<sup>5</sup> See seisukoht on edasiarendus varasemast, kus *Kösteri* lahendis tegi kohus selge vahe sisse seadusandlikus protsessis peamiste elementide kehtestamise ja nende üksikasjaliku rakendamise vahel, öeldes, et delegeerida on nõukogul võimalik vaid viimast ning üksikasjalikud rakendusmeetmed võib vastu võtta teistsugust protseduuri järgides kui asutamislepingus sätestatu.<sup>6</sup> Siinjuures on huvitav märkida, et praktikas ei ole Euroopa Kohus ühtegi komisjoni akti selle tõttu kehtetuks tunnistanud, et aktis on reguleeritud mõnda asjakohase valdkonna olulist elementi.<sup>7</sup> Olulisteks elementideks on kohtu seisukoha järgi need, mis sätestavad ühenduse poliitika põhisuunad ning mille rakendamine on seotud nende elluviimisega.<sup>8</sup> Selline lähenemine on kahtlemata väga soodne komisjonile, sest jätab viimasele (küll sekundaarakti raames) suhteliselt vabad käed.

Delegeerimine iseenesest on alati seotud teatud oportuunismiga: delegeerija ja delegeeritav on eri isikud või institutsioonid, kelle tahe ja arusaamad ei pruugi kokku langeda ning lõppkokkuvõttes teeb otsuse ikkagi delegeeritav ehk esindaja.<sup>9</sup> Selliste lahknevuste minimeerimiseks ja nõukogu seisukohade võimalikult laialdaseks arvestamiseks on nõukogul asutamisleppe kohaselt võimalik komisjonile dikteerida tingimusi, mida viimane peab oma volituste kasutamisel arvestama. Tingimused võivad olla nii sisulised kui ka protseduurilised ehk ühelt poolt on nõukogu vaba reguleerima sekundaaraktis nii palju üksikasju, kui ta vajalikuks peab, ning teiselt poolt on nõukogul õigus kehtestada komisjonile rakendusvolituste kasutamiseks menetluskord. Viimane peab asutamislepingu artikli 202 viimase lõike kohaselt olema kehtestatud enne konkreetsete rakendusvolituste andmist üldise korrana, s.t menetluskord peab kehtima ühtsena kõigil rakendusvolituste delegeerimise juhtudel. Nagu eelnevalt mainitud, ei ole selline protseduur formaalselt kehtinud mitte ühenduse asutamisest alates, vaid jõustunud alles

<sup>4</sup> J. A. E. Vervaele. *Shared Governance and Enforcement of European Law*. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics. Ch. Joerges, E. Vos (koost.). Oxford, Portland: Hart Publishing, 1999, lk 129–130.

<sup>5</sup> *Komisjon vs. nõukogu* (nr 16/88); *ACF Chemiflora NV vs. komisjon* (nr 41/69).

<sup>6</sup> *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vs. Köster, Berodt & Co* (nr C25/70). Selles kohtuasjas oli tegemist teravilja impordi- ja ekspordilitsentsidega ning nende saamiseks makstava deposiidiga. Kohus pidas piisavaks, et nõukogu oli volitanud komisjoni kehtestama impordilitsentsi saamiseks vajaliku deposiidi maksmise kohustuse, ning komisjoni poolt kehtestatud deposiidikohustust ekspordilitsentsi saamiseks ei tühistanud.

<sup>7</sup> G. Haibach (viide 3), lk 5.

<sup>8</sup> *Saksamaa vs. komisjon* (nr 240/90).

<sup>9</sup> F. Franchino. *The Determinants of Control of Commission's Executive Functions*. European Integration online Papers (EIoP), 1999 (3), nr 2, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-002a.htm>.

koos ühtse Euroopa aktiga. Tegelikult on aga tegemist menetlusprotseduuriga, mida on mitteametlikult kasutatud alates 1960. aastatest, kui rakendusvolituste delegeerimine nõukogult komisjonile hoo sisse sai. Minimeerimaks oportunismi, mis kaasneb paratamatult komisjoni suhteliselt iseseisva tegutsemisega nõukogu poolsete üldiste valdkonda puudutavate suuniste raames, moodustas nõukogu juba oma varastes valdkonnapoliitilistes aktides komisjoni rakendustegevuse suunamiseks ja jälgimiseks komiteed. Komiteed, mis algselt olid loodud kindla tähtajaga, koosnevad liikmesriikide valitsusasutuste esindajatest ning peaksid teoreetiliselt kajastama liikmesriikide huvisid analoogselt nõukoguga. 1960. aastate lõpuks muutusid taolised komiteed alalisteks ja moodustasid terve nn komiteede süsteemi. Ajapikku said komiteed delegeeritud õigusloomes keskse rolli. Komiteede süsteem kui korrapärane täidesaatva võimu seadusloome protseduuri osa kehtestati aga alles 13. juulil 1987, kui asutamislepingu uue artikli 202 alusel võttis nõukogu vastu oma esimese nn komitoloogia-otsuse (nõukogu otsus nr 87/373/EMÜ). 1999. aastal järgnes sellele uus komitoloogia-otsus, millega olemasolevat süsteemi täiustati ja täpsustati (nõukogu otsus nr 1999/468/EÜ).

Tuleb siiski mainida, et lisaks komitoloogia-komiteedele ja asutamislepingu järgsetele komiteedele (nt art 207 asutab liikmesriikide alaliste esindajate komitee COREPER-i, art 257 majandus- ja sotsiaalkomitee, art 263 regionide komitee) on ühenduse tasandil loodud ka hulgaliselt muid komiteesid, mille ülesandeks on enamasti ühenduse institutsioonide nõustamine, kuid mille mõju ühenduse õigusele jääb komitoloogia-komiteede omast tunduvalt nõrgemaks.

## 3. Komiteed delegeeritud õigusloomes

### 3.1. Komiteede süsteemi teke

Oma töökoormuse vähendamiseks ühise põllumajanduspoliitika rakendamise valdkonnas otsustas nõukogu 1960. aastate algul esmakordselt delegeerida teatud diskretsioonivolitused komisjonile. Kuna volituste delegeerimine ilma igasuguste tingimusteta leidis liikmesriikide seas teravat vastuseisu, kohustas nõukogu komisjoni enne igasuguste otsuste vastuvõtmist liikmesriikide esindajatest koosneva komiteega konsulteerima.<sup>\*10</sup>

Komiteede legaalsus pandi proovile üsna pea pärast nende loomist, kuid Euroopa Kohus on algusest peale leidnud, et komiteede kaasamine ühenduse otsustusprotsessi ei riku ei asutamislepingut ega ühenduse institutsionaalset tasakaalu, ning seeläbi andnud komiteedele rohelise tee edasiseks arenguks. *Kösteri* asjas, kus vaidlustati korralduskomitee kaasamine komisjoni seadusandlikku protsessi põhjusel, et see pärsib komisjonile asutamislepinguga antud otsustusõigust, ütles kohus muuhulgas järgmist: „Korralduskomitee ülesanne on kindlustada pidev nõustamine, juhtimaks Euroopa Komisjoni talle nõukogu poolt delegeeritud volituste rakendamisel ja võimaldamaks viimasel asendada enda tegutsemine komisjoni omaga. Korralduskomiteel ei ole seetõttu õigust teha komisjoni või nõukogu asemel otsuseid“. Ka kohtuasjas *Tedeschi vs. Denkavit* lükkas Euroopa Kohus tagasi kaebuse, kus väideti, et regulatiivkomiteede süsteem paralüseerib komisjoni tegevust.

Euroopa Parlamendi suhtumine komiteedesse on algusest peale olnud väga skeptiline, sest „olulist teaduslikku ja poliitilist tähendust omavad meetmed“ võeti vastu „ilma, et parlamendil oleks mingit võimalust teostada selle üle kontrolli vastavalt asutamislepingule“<sup>\*11</sup>. 1970. aastate lõpus hakkas parlament avaldama survet kasvava hulga komiteede ratsionaliseerimiseks. Kui komisjon koostas eelarvet 1983. aastaks, kavandades selles võrreldes 1981. aastaga komiteede arvu 31%-list suurenemist, otsustas parlament külmutada suure osa komiteedele mõeldud rahast. Eelarve kontrollikomitee vahearuande alusel võttis parlament vastu resolutsiooni ühenduse eelarve kulude ja komiteede efektiivsuse kohta, kus ta avaldas muret selle üle, et „komisjonil puudub komiteede tegevuse jälgimise efektiivne tsentraliseeritud süsteem“ ja et „see on viinud olukorrani, kus nõuandvad tegevused on teatud määral autonoomsed ning ei allu enam komisjoni järelevalvele“. Resolutsiooniga nõuti ühtsete reeglite kehtestamist muuhulgas komiteede koosolekute kestusele ja sagedusele ning liikmesriikide esindajate maksimumarvule, kelle reisikulud kinni makstakse. Komisjon pidi ratsionaliseerimisprotsessi käigust parlamendile raporteerima. 1984. aasta veebruaris esitas komisjon parlamendile oma aruande, kus vastas detailselt parlamendi kriitikale ning pani ette lõpetada 132 komitee tegevus (21,9% komiteede koguarvust).<sup>\*12</sup>

<sup>10</sup> E. Vos. EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 21.

<sup>11</sup> Session Documents of the European Parliament of 5 May 1984 (Doc. 1-205/84), viidatud G. Haibach. Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!? – Eipascope, 1999, nr 3, lk 10–11 kaudu.

<sup>12</sup> G. Haibach (viide 11), lk 10–11.

Asutamislepingu esimese muutmise käigus, ühtse Euroopa akti vastuvõtmisega 1986. aastal (jõustus 1987. aastal) muudeti endist artiklit 145 (uus art 202) nii, et nõukogu senine võimalus rakendusvolituse delegeerida muudeti kohustuseks, millest tal vaid teatud erandjuhtudel on võimalik loobuda. Uue sõnastusega pandi seaduslik alus ka komiteede süsteemile: „nõukogu võib kehtestada kindlad nõuded selliste rakendusvolituste kasutamiseks“, kusjuures sellised nõuded tuleb kehtestada eelnevalt, enne õigusaktide vastuvõtmist.

Sellest lähtuvalt võttis nõukogu 13. juulil 1987 vastu otsuse nr 87/373, mis sätestas komisjonile antud rakendusvolituste kasutamise protseduurid. Selle otsuse kehtestamisega võeti tõenäoliselt esmakordselt kasutusele ka termin *comitology*. Otsus kehtestas neli võimalikku komiteede tüüpi (millest kolmel on omakorda 2 alavarianti) ning vastavalt asutamislepingu endise artikli 145 tõlgendusele, mis kohustab nõukogu kehtestama rakendamisevolituste nõuded, välistab igasuguste muude komiteede kasutamise.<sup>\*13</sup>

1987. aasta komitoloogia-otsuse kohta on avaldatud arvamust, et selle sõnastus oli halvim, mis olla sai: otsusega kehtestas nõukogu terve rea keerulisi protseduure, sätestamata, millal neid kasutada tuleks. Sellega talletati otsuse-eelse olukorra puudused kvaasikonstitutsioonilises normis ning takistati edasist arengut.<sup>\*14</sup>

### 3.2. 1999. aasta komitoloogia-otsus

1996.–1997. aasta valitsustevahelise konverentsi lõppaktis kutsuti komisjoni üles esitama ettepanek 1987. aasta komitoloogia-otsuse muutmiseks. Selle ettepaneku, mille komisjon töötas välja 1998. aasta suveks, võttis nõukogu vastu juunis 1999. aastal (nõukogu otsus nr 1999/468/EÜ). Otsusega mitte ei muudetud eelnevat otsust, vaid selguse huvides asendati see täielikult uuega. Uue otsuse eesmärkide-na on selle preambulas nimetatud komitee tüübi valikul suurema järjepidevuse ja ennustatavuse saavutamise, komiteede kasutamise tingimuste lihtsustamine, parlamendi kaasatuse ning üldsuse informeerimise parandamine.

Uued menetlusprotseduurid 1999. aasta komitoloogia-otsuse alusel on järgmised.

- 1) Nõuandekomitee menetlus: komitee esitab komisjoni ettepaneku kohta oma arvamuse, vajadusel hääletamise teel, misjärel komisjon võib ettepaneku kehtestada. Seejuures peab ta komitee arvamust arvesse võtma niipalju kui võimalik ning informeerima ka komiteed, mil määral ta viimase arvamust on arvesse võtnud (art 3).
- 2) Korralduskomitee puhul kaotati ära senised alavariandid a ja b. Korralduskomitee uue menetluse kohaselt on komisjonil õigus ettepanendud meetmed kehtestada pärast komitee arvamuse saamist kvalifitseeritud hääletamise teel.<sup>\*15</sup> Komitee eitava arvamuse korral peab komisjon selle edastama nõukogule, kes võib kvalifitseeritud häälteenamusega teha kolme kuu jooksul teistsuguse otsuse (art 4).
- 3) Ka regulatiivkomitee puhul kaotati ära menetluse alavariandid a ja b. Uue menetluse puhul on komisjonil õigus ettepanendud meetmed kehtestada vaid komiteelt kvalifitseeritud häälteenamusega saadud positiivse arvamuse puhul. Kui komitee arvamust ei anna või kui see on negatiivne, peab komisjon lõpliku otsuse vastuvõtmiseks oma ettepaneku edastama nõukogule, kes võib seda:
  - ühehäälselt muuta;
  - kvalifitseeritud häälteenamusega heaks kiita;
  - kvalifitseeritud häälteenamusega tagasi lükata, misjärel komisjonil on võimalik kas esitada uuesti sama ettepanek, esitada ettepanek muudetud kujul või esitada uus ettepanek; või juhul, kui nõukogu kolme kuu jooksul mingit otsust ei langeta, on komisjonil õigus ettepanek kehtestada (art 5).

1999. aasta komitoloogia-otsusega püüti leevendada ühte suuremat probleemi, mis komitoloogia-komiteedele aegade jooksul ette on heidetud: nimelt pole olnud võimalik kindlaks määrata tegutsevate komiteede arvu ning komiteede tegevus ei ole olnud avalikkusele läbinähtav. 1999. aasta komitoloogia-

<sup>13</sup> J.-P. Jacqué. Implementing Powers and Comitology. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 64.

<sup>14</sup> K. S. C. Bradley. Institutional Aspects of Comitology: Scenes from the Cutting Room Floor. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 92.

<sup>15</sup> Kvalifitseeritud häälteenus on asutamislepingu artikli 205 lõikes 2 sätestatud nõukogus komisjoni ettepaneku alusel otsuste vastuvõtmiseks ettenähtud protseduur, mille kohaselt igale liikmesriigile on antud teatud kindel arv hääli. Positiivseks otsuseks loetakse juhtu, kui hääle koguarvust (87) on ettepaneku poolt 62; negatiivseks arvamuseks seda, kui 62 häält on ettepaneku vastu, ning juhul, kui otsuse poolt või vastu on 26–61 häält, siis loetakse, et komitee oma arvamust ei esitanud. Vastavalt 1999. aasta komitoloogia-otsuse artiklile 4 ja artikli 5 lõikele 2 arvestatakse ka korraldus- ja regulatiivkomitees liikmesriikide esindajate hääli eelnimetatud viisil.

otsuse artikli 7 lõike 4 kohaselt kohustati komisjoni avaldama Euroopa Ühenduste Teatajas nimekiri kõikidest korralduskomiteedest ning alates 2000. aastast igal aastal aruande komiteede tegevuse kohta. Komisjon avaldas komiteede nimekirja 8. augustil 2000 Euroopa Ühenduste Teatajas<sup>\*16</sup>, 2000. aasta aruande komiteede tegevuse kohta 2001. aasta detsembris ning 2001. aasta aruande 2002. aasta detsembris.<sup>\*17</sup> Ainsaks aruandeks, mille komisjon komiteede töö kohta varem koostanud oli, oli parlamendi palvel esitatud aruanne 1995. aastal.<sup>\*18</sup>

Kuni komiteede nimekirja ja regulaarsete aastaaruannete avaldamiseni kasutasid eri autorid erinevaid võimalusi komiteede arvu kindlaksmääramiseks (nt eelarve kaudu – E. Vos hindab sellisel meetodil komiteede koguarvuks *ca* 477, öeldes samas, et teised autorid on saanud teisi meetodeid kasutades koguarvuks ligi 1000).<sup>\*19</sup> Peamiselt tegi komiteede arvu kindlaksmääramise raskeks see, et eri komiteed pidasid sageli koosolekuid koos, mõned komiteed, mis eelarvest nähtuvalt olid asutatud, ei käinud tegelikult üldse koos, samale komiteele oli pandud ülesandeid mitmete õigusaktidega, komiteede iseloom muutus eri ettepanekute hääletamise puhul ning komiteedes oli loodud erinevaid infovahetuse ja tehnilisi töögrupe.<sup>\*20</sup> 2000. aastal avaldatud nimekirjas teatas komisjon 267 komiteest, mille kohta lisaks ametlikule nimele oli toodud ka komitee asutamiskait, selle avaldamiskoht ning märged komitee tüübi kohta. Komisjoni aruandes komiteede tööst 2000. aastal tuuakse komiteede arvuks 244 (seisuga 31. detsember 2000)<sup>\*21</sup> ja 2001. aasta aruandes 247 (seisuga 31. detsember 2001).<sup>\*22</sup>

Viimastel aastatel on nõukogu selgelt võtnud suuna sellele, et enamiku õigusaktide rakendamine delegeeritakse komisjonile. Selles on oma osa ka komisjonil, kes asutamislepingust tulenevat seadusandliku initsiatiivi õigust kasutades valmistab seadusandlikud aktid nõukogule ette.

### 3.3. Hääletamine korralduskomiteedes

Komiteedes võetakse otsused vastu üldjuhul hääletamise teel. Nõuandemenetluse puhul kasutatakse hääletamist vaid vajaduse korral ning sellisel juhul kujuneb komitee arvamus lihthäälteenamusega (nõukogu otsuse nr 1999/468/EÜ art 3 lg 2). Korraldus- ja regulatiivkomitee annab oma arvamusel alati kvalifitseeritud häälteenamusega vastavalt asutamislepingu artikli 205 lõikes 2 toodud protseduurile, kus hääled jagunevad liikmesriikide esindajate vahel analoogselt häälte jaotusele nõukogus (nõukogu otsuse nr 1999/468/EÜ art 4 ja art 5 lg 2).

Komiteede hääletustulemuste statistika näitab, et rohkem kui 90% juhtudel on komitee otsus komisjoni ettepaneku suhtes olnud positiivne. Näiteks 1995. aastal andsid komiteed kokku 1951 arvamust, millest mitte ükski ei olnud negatiivne ja vaid 332 juhul oli arvamus erapooles (*no opinion*).<sup>\*23</sup> 2000. aastal andsid komiteed arvamusel kokku 2838 ettepanekule, millest nõukokku jõudis vaid kuus.<sup>\*24</sup> 2001. aastal jõudis nõukokku 10 arvamust.<sup>\*25</sup> Selle põhjusena nähakse mitte komisjoni domineerimist komiteede töös, vaid just komisjoni püüdu valmistada ette liikmesriikidele meelepäraseid eelnõusid. Teisest küljest püüavad nii komisjon kui ka liikmesriigid sageli rakendusmeetmete vastuvõtmisel vältida nõukogu ehk poliitikute sekkumist, mis kahtlemata nõuab täiendavat aja- ja rahakulu.<sup>\*26</sup> Seega võib öelda, et konsensus on komitoloogia-komiteede koosolekutel saanud normiks. Huvitavad on ka ühe uuringu tulemused, mis näitavad, et komitee liikmed ei püüa komitees toimuva diskussiooni käigus mitte niivõrd leida kinnitust ja tõestada juba varem valmis seisukohti, vaid osalevad sageli diskussioonis ilma selgete esialgsete eelistusteta või olla valmis oma esialgse positsiooni muutmiseks.<sup>\*27</sup>

<sup>16</sup> List of Committees which assist the Commission in the exercise of its implementing powers (nr 2000/C 225/02).

<sup>17</sup> Report from the Commission on the working of committees during 2000. COM/2001/0783. – EÜT C 37, lk 2–16. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52001DC0783](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52001DC0783); Report from the Commission on the working of committees during 2001. COM/2002/0733. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52002DC0733](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52002DC0733).

<sup>18</sup> Dokument nr SEC(96)1498 (avaldamiskohale viide); vt Report from the Commission on the working of committees during 2000 (viide 17), lk 1.

<sup>19</sup> E. Vos (viide 10), lk 19.

<sup>20</sup> C. Demmke. Comitology in the Environmental Sector. – Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC. M. Andenas, A. Türk (koost.). Kluwer Law International, 2000, lk 287–289.

<sup>21</sup> Report from the Commission on the working of committees during 2000 (viide 17), p 2.1.

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> G. C. Azzi. Comitology and the European Commission. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 53.

<sup>24</sup> Report from the Commission on the working of the committees during 2000 (viide 17), p 1.4.

<sup>25</sup> Samas.

<sup>26</sup> C. Demmke (viide 20), lk 285.

<sup>27</sup> Ch. Joerges. “Good Governance” Through Comitology? – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 320.

See, kuidas komiteed toimivad ja kuidas neis lõppotsused kujundatakse, on senini siiski suhteliselt keeruline ja jäänud arusaamatuks isegi Euroopa Liidu spetsialistidele.<sup>\*28</sup>

## 4. Komiteede süsteemi positiivsed ja negatiivsed aspektid ning võimalikud arengud

### 4.1. Positiivsed aspektid

Komiteedel on ühenduse otsustusprotsessis tänapäeval täita väga oluline roll ning seoses rakendamist vajavate ühenduse õigusaktide hulga pideva suurenemise ning siseturu arenguga võib arvata, et komiteedel baseeruva otsustamise maht ja osatähtsus kasvavad veelgi.<sup>\*29</sup>

Komiteede süsteemi positiivsetes külgedes on enamik autoreid suhteliselt ühel meelel. Kasulike ja efektiivsete aspektidena on näiteks Douglas-Scott välja toonud järgmised.<sup>\*30</sup>

- 1) Komiteed hõlbustavad ühenduse õiguse rakendamist. Selles osas on märgitud nii ühenduse õigusloome tõhusust (*effectiveness*) – tehnilised eksperdid otsustamas tehnilisi üksikasju poliitikutute asemel – kui ka mõjusust (*efficiency*) – liikmesriikide osalus õigusaktide väljatöötamises hõlbustab ka nende rakendamist liikmesriikides.<sup>\*31</sup>
- 2) Komiteed võimaldavad nõukogul teatud määral kontrollida komisjoni tegevust delegeeritud volituste kasutamisel.
- 3) Komiteede näol on tegemist liikmesriikide panusega õigusloomeprotsessi, mis tagab liikmesriikide huvidega arvestamise ning liikmesriikide osaluse riskide juhtimises ja subsidiaarsusküsimustes.<sup>\*32</sup>
- 4) Komiteed abistavad ülesannetega üle koormatud komisjoni.
- 5) Komiteed on komisjoni ja liikmesriike ühendavaks lüliks, horisontaalseks ja vertikaalseks ühenduslüliks võimude vahel, muutes sel viisil poliitikakujunduse mitmetasandiliseks.<sup>\*33</sup>
- 6) Komiteed informeerivad otsustajaid valdkonnas toimunud viimastest muudatustest.
- 7) Komiteede töö moodustab uute õigusaktide loomise alustala.

Rakenduskomiteed võimaldavad vähendada ka nõukogu töökoormust, mis tähendab, et niigi ülekoormatud ministrid ei pea tegelema väga detailsete õigusaktidega. Komisjon on komiteede olemasoluga leppinud ja sellega rahul lisaks töökoormuse leevendamise aspekti tõttu ka sellepärast, et nõukogu poolt delegeeritud volitused on tavaliselt väga laialdased ning võimaldavad komisjonil oma ülesandeid suhteliselt vabalt teostada. Kuna praktika on näidanud, et komiteede ja komisjoni vahel esineb arvamuste lahknemist haruharva, võib komisjon komitees läbi suruda peaaegu mis tahes ettepaneku.<sup>\*34</sup> Komisjon on ka arvamusel, et komitoloogia on võimaldanud koostööd komisjoni ja liikmesriikide administratsiooni vahel ja seda efektiivsemaks muutnud, sest administratsioon on ju see, kes peab ühenduse tasandil kehtestatud akte rakendama.<sup>\*35</sup>

### 4.2. Negatiivsed aspektid

Komiteed on aga oma loomisest saati tekitanud mitmeid küsimusi ja probleeme eri institutsioonidele nii ühenduse kui ka liikmesriikide tasandil. Komiteedest on saanud ühenduse kvaasiinstitutsionaalne mudel ning sellega seoses on tekkinud mitmeid juriidilisi ja poliitilisi vaidlusi nende vajalikkuse, rolli ja sobivuse üle ühenduse struktuuri. Ka delegeeritud volitused ise tekitavad raskusi, sest valdkonna peamisi elemente, mida Euroopa Kohtu seisukoha järgi peab nõukogu ise sätestama, on formaalselt pea võimatu eristada nendest volitustest, mida nõukogu võiks delegeerida komisjonile.

<sup>28</sup> S. Douglas-Scott (viide 1), lk 67.

<sup>29</sup> E. Vos (viide 10), lk 20.

<sup>30</sup> S. Douglas-Scott (viide 1), lk 66.

<sup>31</sup> C. Demmke (viide 20), lk 301.

<sup>32</sup> E. Vos (viide 10), lk 32.

<sup>33</sup> Samas, lk 33.

<sup>34</sup> C. Demmke (viide 20), lk 298.

<sup>35</sup> G. C. Azzi (viide 23), lk 53.

Alates 1960. aastatest, kui loodi esimesed komitoloogia-komiteed, keskendusid vaidlused komiteede puuduste üle kolme aastakümne jooksul peamiselt institutsionaalse tasakaalu küsimusele.<sup>\*36</sup> Eelkõige on olnud arutluse all ühenduse institutsionaalse tasakaalu häirimine komisjoni otsustusprotsessi takistamise kaudu ning parlamendi kontrollivõimaluste välistamise. Eespool käsitletud kohtulahenditest on näha, et selles osas on kujunenud välja selged seisukohad: komiteed ei ohusta ühenduse institutsionaalset tasakaalu, sest igal asutamislepinguga loodud institutsioonil on vastavalt asutamislepingule oma pädevus ning võimude lahususe printsiip traditsioonilises mõttes ühenduse puhul ei kehti. Samuti ei kahjusta komiteed komisjoni otsustuspädevust, sest komiteed annavad vaid oma arvamuse komisjoni ettepaneku suhtes. Komisjon on siiski see, kes rakendusaktid kehtestab.

Viimasel ajal on diskussiooni keskpunkti tõusnud komitoloogia-komiteede legaalsuse aspekt. Euroopa Parlament, mille tähtsus viimaste aastakümnete jooksul on silmnähtavalt suurenenud, on komiteede ebademokraatliku olemuse tõttu olnud pidevalt nende kasutamise suhtes kriitilisel seisukohal. Kritiseeritud on olukorda, kus komiteed, mis koosnevad liikmesriikide valitsusametnikest, mängivad ühenduse rakendusaktide kehtestamisel kesket rolli.<sup>\*37</sup> Demokraatlikul teel mittevalitud ametnike võimu küsimus on pannud ka mitmed analüütikud komitoloogiat arvutama. On küsitud isegi retooriline küsimus, kas Euroopa Liit ise võetaks vastu Euroopa Liitu, kui ta seda peaks taotlema ja vastuseks on olnud küüniline „tõenäoliselt mitte“ ja seda just demokraatlike struktuuride vähesuse tõttu.<sup>\*38</sup> Kui arvestada, et väga suure osa riigisiseste õigusaktide eesmärk on vaid ühenduse normide transponeerimine riiklikku õiguskorda ja seega riikliku seadusandja roll nende puhul on muutunud marginaalseks, on diskussioon ühenduse seadusloome demokraatlikkuse üle kindlasti õigustatud.

Liikmesriigi valitsuste kui ühenduse õigusaktide rakendajate vaatekohast on problemaatiline veel üks aspekt: nimelt rakendusaktide efektiivne täiendamine ja muutmise ühenduse tasandil. Need muudatused on vaja teatud aja jooksul kohandada riigi õigussüsteemiga, mis muudab riiklikud õigusaktid väga fragmenteerituks ja raskesti jälgitavaks.<sup>\*39</sup> Selle probleemi ainsaks lahenduseks on nii riiklike kui ka ühenduse õigusaktide konsolideeritud redaktsioonide avaldamine, milleks saab kahtlemata hästi ära kasutada infotehnoloogia võimalusi.

Problemaatiline on ka see, et komiteed ei allu asutamislepingu artikli 230 alusel kohtulikule kontrollile. Teoreetiliselt peaks nõukogu asutamislepingu artikli 202 alusel delegeerima komisjonile vaid rakendusaktide kehtestamise. Kohus on aga andnud terminile „rakendamine“ väga laia tähenduse, mis on määratult laiem kui vaid tehniliste normide kehtestamine. Tehniliste küsimuste lahutamine poliitilistest otsustustest on peaaegu võimatu, sest mis tahes tehniline või teaduslik normatiiv toob kaasa tagajärjed, mis on tõlgendatavad teatud poliitika kehtestamisena ja loovad aluse valdkonna edaspidiseks arenguks. Komitoloogia-komiteed, kes selliste küsimustega tegelevad, panevad seega liikmesriikide ametnikud poliitiliste otsustajate rolli.<sup>\*40</sup> Siinjuures tuleb arvestada veel ühte aspekti: millist mõju avaldavad või saavad avaldada otsuste tegemisele valitsusväliste huvigruppide esindajad. Õiguse aspektist on pööratud tähelepanu valitsusväliste organisatsioonide positsiooni parandamisele ning nende kui õigusaktide mõju lõppobjektide seisukohtade ja informatsiooni kajastamisele kogu protsessis. Üheks võimaluseks on see, et valitsusväliste organisatsioonide esindajatest moodustatakse komitoloogia-komiteede juurde töögrupid, kes võiksid spetsiifilistes küsimustes oma arvamuse kujundada ja komiteele edastada.<sup>\*41</sup> Siin võib paralleeli tõmmata komisjoni selle seadusandliku initsiatiivi ainuõiguse teostamise juures nõustavate ekspertgruppidega. Ekspertgrupid koosnevad vastava valdkonna ekspertidest nii valitsus- kui ka erasektorist, kusjuures valiku teeb komisjon nende eksperdikogemusest, mitte positsioonist lähtudes. Ekspertgruppide loomise eesmärk aga on üks: saada kätte eelnõude ettevalmistamiseks parim hetkel kättesaadav informatsioon.

1999. aasta komitoloogia-otsuses leidis käsitlemist komitoloogia-komiteede läbipaistvuse ja avatuse küsimus – aspekt, mida komitoloogiale on pidevalt ette heidetud.<sup>\*42</sup> Varem ei olnud komiteed kohustatud oma tegevusest kellelegi aru andma ega informatsiooni jagama kellelegi peale parlamendi ja sedagi piiratud kujul, nii et kogu süsteemi ülesehitus ja toimivus jäi segaseks isegi komiteede liikmetele endile.<sup>\*43</sup> Nüüd kohustus komisjon esiteks avaldama igal aastal selle kohta raporteid ning koostama ka

<sup>36</sup> R. Dehousse. Towards a Regulation of Transnational Governance? Citizen's Rights and the Reform of Comitology Procedures. – EU Committees: Social Regulation, Law and Politics (viide 4), lk 109.

<sup>37</sup> Samas.

<sup>38</sup> C. Demmke (viide 20), lk 279.

<sup>39</sup> Samas, lk 297.

<sup>40</sup> Vt ka S. Douglas-Scott (viide 1), lk 68–69.

<sup>41</sup> C. Demmke (viide 20), lk 302.

<sup>42</sup> Vt nt G. de Búrca. Institutional Development of the EU. – The Evolution of EU Law. P. Craig, G. de Búrca (koost.). Oxford University Press, 1999, lk 69; C. Demmke (viide 20), lk 287.

<sup>43</sup> S. Douglas-Scott (viide 1), lk 67.

kõigi komiteede nimekirja; teiseks kohustati komiteed muutma oma töödokumentid avalikuks (nõukogu otsus 1999/468/EÜ art 7 lg-d 4 ja 5). Samas otsuses nähti ette ka ühtsete standardprotseduuride loomine komiteede tarvis (mida nad küll igauks oma spetsiifikast lähtudes teatud määral modifitseerida võivad), mis samuti suurendab komiteede tegevuse läbipaistvust (otsuse art 7 lg 1). Sellised meetmed on aga võetud alles viimastel aastatel ning pole ka nüüd mõne autori arvates piisavad.<sup>\*44</sup> Rääkimata siis veel varasemast olukorrast, kus oli raskusi, nagu ülal viidatud, isegi komiteede arvu ja tegevusvaldkondade kindlakstegemisega. Kuna komiteede töö kohta oli väga raske või peaaegu võimatu informatsiooni saada, ei olnud võimalik nende tööd ka kontrollida ja arvustada ei avalikkusel, huvigruppidel ega analüütikutel.

Komiteede-süsteemi edasise arengu kohta on avaldatud arvamust, et need võivad olla üheks olulisemaks tulevase föderalse ülesehituse osaks, mida iseloomustab intensiivne ja kompleksne mitmetaandiline osalejate võrgustik.<sup>\*45</sup> Just osalus on võtmeks, mis aitaks leevendada lõhet liikmesriikide kodanike ja keskinstitutsioonide vahel ning osalemise ja oma seisukoha väljendamise võimalus tuleks tagada kõigile, keda rakenduskomiteede otsused mõjutavad.<sup>\*46</sup> 1999. aasta komitoloogia-otsusega on pandud alus rakenduskomiteede tegevuse avalikustamisele (nt kehtivad komitoloogia-dokumentidele samad avalikustamise reeglid kui komisjoni dokumentidele; komisjon peab avaldama nimekirja tegutsevatest komiteedest ning nende tegevuse aruande igal aastal), kuid puudub avalikkuse ja huvigruppide osalemise õigus. Siin on lahendusena välja pakutud ühenduse tasandil sellise õigusakti kehtestamist, mille ekvivalendiks oleks Ameerika Ühendriikide *Administrative Procedures Act*.<sup>\*47</sup> Selle põhi-eesmärgiks on ühiskonna kaasamine otsustusprotsessi juba selle käigus ja see toimib õigusaktide eelkontrollina. Selline õigusakt annab kohtule pädevuse kontrollida selle täitmist ning isikutele, kelle huvisid on kahjustatud õigusloomeprotsessis näiteks informeerimata jätmise või arvamuse ignoreerimise teel, on õigus sellise tegevuse peale kaevata.

## Autorist:

Triin Nymann kaitses 2003. aasta kevadel Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas oma lõputöö teemal „Euroopa Komisjon ja tema delegeeritud õigusaktid“ (juhendaja *dr. iur.* K. Land). T. Nymannile anti bakalaureusekraad õigusteaduses.

<sup>44</sup> E. Vos (viide 10), lk 44.

<sup>45</sup> G. de Búrca (viide 42), lk 70.

<sup>46</sup> R. Dehousse (viide 36), lk 121.

<sup>47</sup> S. Douglas-Scott (viide 1), lk 139.