



Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Riigikantselei
2009

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Teine trükk

Koostaja ja toimetaja: Kati Kiisverk

Keeletoimetaja: Tõlge 24 OÜ

Kujundus: OÜ Dada AD

Trükk: kaaned Printcenter Eesti AS, sisulehed AS Aktaprint

Käesolev trükis on valminud Euroopa Liidu Sotsiaalfondi ja Riigikantselei toel

Failina kättesaadav www.riigikantselei.ee/euroopa

©Riigikantselei 2009

ISBN 978-9985-9649-2-7

„Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat“ on mõeldud abivahendiks kõikidele Eesti ametnikele, kes osalevad Euroopa Liidu (EL) otsustusprotsessis kas Eesti seisukoha kujundajatena ja esindajatena või on seotud ELi tasandil vastuvõetud otsuste riigisisese rakendamisega.

Käsiraamatu esimene osa annab ülevaate olulisematest ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonidest, nende rollist ja ülesehitusest. Teine osa on pühendatud ELi õigussüsteemi põhimõtete selgitamisele. Kolmas peatükk kirjeldab Eesti seisukohtade kujundamisega seotud tööprotsesse. Neljas osa käsitleb ELi otsustusprotsessis osalemist, seda, kuidas kirjutada juhiseid ja aruandeid, ning annab praktilisi näpunäiteid, kuidas paremini Eesti seisukohti kaitsta, kuidas lahendada tõlkeprobleeme. Samuti on selles osas välja toodud selgitused kohtumiste päevakorras esinevate mõistete ja erinevate reservatsioonide kohta. Viies osa käsitleb ametniku suhtlust meediaga. Kuues osa tutvustab dokumentide leidmist mitmesugustest andmebaasidest ja mida peab teadma erinevate juurdepääsupiirangutega ELi dokumentide menetlemisel. Seitsmes osa annab ülevaate ELi õiguse rakendamise üksikasjadest ning viimases osas käsitletakse Eesti seisukohtade väljatöötamist Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes.

Käsiraamatule on lisatud loetelu valdkondadest, kus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu on kaasseadusandjad, lisad Euroopa Komisjoni peadirektooraatide ja talituste ning ELi ametite ja agentuuride kohta ning nii riigisiseses kui ka ELi dokumentatsioonis enim kasutatavate lühendite loetelu. Lisatud on ka käsiraamatus esinevate mõistete indeks.

Käsiraamat on valminud Välisministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei ametnike koostöö tulemusena.

Kõik ettepanekud ja täiendused käsiraamatu sisu kohta on teretulnud ning neid võib saata Riigikantselei EL sekretariaati (els@riigikantselei.ee).

Head käsiraamatu kasutamist!

Käsiraamatu teise trüki (2009) toimetamisel ja uute osade kirjutamisel osalesid:

- | | |
|--|---|
| 1. ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid | Marika Linntam, Kati Kiisverk,
Klen Jäärats, Keit Parts,
Margot Endjärv, Terje Raadik,
Märt Hiietamm |
| 2. ELi õigusloome | Kadri Elias, Marika Linntam |
| 3. Eesti seisukohtade kujundamine | Juhan Lepassaar, Olev Aarma |
| 4. ELi otsustusprotsessis osalemine | Gert Antsu, Klen Jäärats,
Sirje Sepp, Märt Hiietamm,
Helen Ennok, Jaanus Heinsar |
| 5. Dokumendihaldus | Tuuliki Tamberg,
Marju Müürisepp, Kati Kiisverk |
| 6. Suhtlus meediaga | Villu Känd, Marika Post |
| 7. ELi õigusaktide rakendamine | Karin Mikk, Karl Stern |
| 8. Eesti seisukohtade väljatöötamine Euroopa
Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes | Lembit Uibo, Nele Polli,
Marika Linntam |

Käsiraamatu esimese trüki (2005) koostajad: Ülle Hanson, Juhan Lepassaar

Käsiraamatu esimese trüki autorid:

- | | |
|---|--|
| 1. ELi otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid | |
| 1.1. Ministrite nõukogu | Kristel Keerma
Ete Noor
Sirje Sepp |
| 1.2. Euroopa Komisjon | Maria Koidu
Juhan Lepassaar |
| 1.3. Euroopa Parlament | Juhan Lepassaar |
| 1.4. Muud institutsioonid | Juhan Lepassaar |
| 2. ELi õigusloome | Anneli Külaots |
| 3. Eesti seisukohtade kujundamine | |
| 3.1. ELi küsimuste siseriiklik
koordineerimine | Juhan Lepassaar |
| 3.2. Seisukohtade kujundamine | Evelin Kuuse
Juhan Lepassaar |
| 3.3. Juhise koostamine | Tanel Sepp |
| 3.4. Dokumendihaldus | Uku Särekanno |

- | | |
|--|----------------------------------|
| 4. ELi õigusaktide rakendamine | |
| 4.1. Direktiivide ülevõtmine | Karmen Vilms |
| 4.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine | Uku Särekanno
Juhan Lepassaar |
| 5. Praktilised nõuanded | |
| 5.1. Terminid nõukogu päevakorras | Sirje Sepp |
| 5.2. Reservatsioonid | Sirje Sepp |
| 5.3. Eesti seisukohtade kaitsmine:
Kuidas? Kus? Millal? | Sirje Sepp
Margus Rahuoja |
| 5.4. Suhted meediaga | Ehtel Halliste |

Sisukord

<u>1. Euroopa Liidu otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid</u>	8
<u>1.1. Euroopa Ülemkogu</u>	8
<u>1.2. Euroopa Liidu Nõukogu</u>	10
<u>1.2.1. Struktuur</u>	11
<u>1.2.2. Otsuste vastuvõtmine</u>	14
<u>1.2.3. Töökorraldus</u>	15
<u>1.3. Euroopa Komisjon</u>	18
<u>1.3.1. Komitoloogia</u>	20
<u>1.4. Euroopa Parlament</u>	23
<u>Parlamendi osalemine otsustusprotsessis</u>	26
<u>1.5. Muud institutsioonid ja asutused</u>	30
<u>1.5.1. Muud institutsioonid</u>	30
<u>1.5.1.1. Euroopa Liidu Kohus</u>	30
<u>1.5.1.2. Kontrollikoda</u>	31
<u>1.5.1.3. Euroopa Keskpang</u>	31
<u>1.5.2. Nõuandvad organid</u>	31
<u>1.5.2.1. Regioonide Komitee</u>	31
<u>1.5.2.2. Majandus- ja Sotsiaalkomitee</u>	32
<u>1.5.3. Agentuurid ja ametid</u>	32
<u>2. Euroopa Liidu õigusloome</u>	33
<u>2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja hierarhia</u>	33
<u>2.1.1. Seadusandlikud aktid</u>	34
<u>2.1.2. Muud kui seadusandlikud aktid</u>	36
<u>2.1.3. Muud aktid</u>	36
<u>2.2. Kuidas leida Euroopa Liidu õigusakte?</u>	38
<u>3. Eesti seisukohtade kujundamine</u>	39
<u>3.1. Euroopa Liidu küsimuste siseriiklik koordineerimine</u>	39
<u>Täidesaatev võim</u>	41
<u>Seadusandlik võim</u>	42
<u>3.2. Seisukohtade kujundamine</u>	44
<u>Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine</u>	45
<u>Seisukoha sõnastamine ja vormistamine</u>	48
<u>4. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine</u>	50
<u>4.1. Juhised ja aruanded</u>	50
<u>4.1.1. Juhise koostamine</u>	50
<u>Kuidas kirjutada head juhised?</u>	50

Juhise erinevate osade kirjeldus	52
4.1.2. Aruannete koostamine	55
4.2. Praktilised nõuanded	57
4.2.1. Eesti seisukohtade kaitsmine: Kuidas? Kus? Millal?	57
4.2.2. Terminid nõukogu päevakorras	72
4.2.3. Reservatsioonid	78
5. Suhtlus meediaga	84
5.1. Ametnik kui kõneisik	84
5.2. Avalikkuse teavitamine ELi otsustusprotsessis osalemisest	84
6. Dokumendihaldus	87
6.1. Dokumentide leidmine erinevatest andmebaasidest	87
6.2. Salajast teavet sisaldavad Euroopa Liidu dokumendid	89
6.3. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid	92
7. Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine	94
7.1. Direktiivide ülevõtmine	94
7.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	100
7.3. Tehnilisest normist teavitamise protseduur	102
8. Eesti seisukohtade väljatöötamine	
Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes	104
8.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes	104
8.1.1. Osalemine otsustes kaasustes	104
8.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes	106
8.2. Rikkumismenetlus	107
8.2.1. Rikkumismenetluse esimene ring (ELTL artikkel 258)	107
8.2.2. Rikkumismenetluse teine ring (ELTL artikkel 260)	108
8.2.3. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetlustes	109
LISA 1. Komisjoni peadirektoraadid (Directorates-General – DG)	
ja talitused ning komisjonisiseseelt kasutatavad lühendid	110
LISA 2. Õiguslikud alused, kus Euroopa Parlament	
ja nõukogu on kaasseadusandjad	113
LISA 3. Agentuuride nimekiri	118
LISA 4. Põhilised ELi dokumentides kasutatavad lühendid	121
LISA 5. Käsiraamatus esinevate mõistete indeks	126

1. Euroopa Liidu otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid

Käesoleva osa eesmärk on anda ülevaade ametniku töö seisukohalt olulisemate institutsioonide (ülemkogu, ministrite nõukogu, komisjon, parlament) rollist otsustusprotsessis. Peatükkide järjekord peegeldab institutsiooni olulisust ametniku jaoks ega järgi seega otsustusprotsessi formaalset loogikat või institutsioonide poliitilist tähtsust. Olulisematest institutsioonidest on enim ruumi pühendatud ministrite nõukogu rolli, struktuuri ja otsustusprotsessi kirjeldamisele. Teiste institutsioonide (kohus, nõuandvad komiteed, keskpank jm) puhul on välja toodud vaid olulisemad üksikasjad ning nende sisemisi otsustusprotsesse pikemalt ei käsitleta.¹

1.1. Euroopa Ülemkogu

Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid kohtuvad Euroopa Ülemkogul (*European Council*), mida sageli mitteametlikult nimetatakse ka ELi tippkohtumiseks. **Ülemkogu** kohtumisi on oluline eristada Euroopa Liidu Nõukogust (*Council of the European Union*) ehk ministrite nõukogust, sest need on kaks erinevat ELi institutsiooni. Samas on side kahe tasandi vahel äärmiselt tihe, sest ülemkogu valmistatakse ette ministrite nõukogu tasandil.

Euroopa Ülemkogu annab liidule selle arenguks vajaliku toetuse ning määrab kindlaks selle poliitilised sihid ja prioriteedid. Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni ei

¹ Pikema ja sisukama ülevaate saamiseks ELi otsustusprotsessist ja sellega seotud institutsioonidest vt *Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union*, 5. trükk (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2003) või *Bomberg, E., Cram, L., Martin, D.* peatükki „The EU’s Institutions“ lk 45-70, *Bomberg, Elizabeth ja Stubb, Alexander: The European Union: How Does it Work?*. (Oxford: Oxford University Press 2008). *Simon Hix, The Political System of the European Union*, (Palgrave MacMillan, 2005).

Hea ülevaade ELi ajaloost ja kujunemisest: *Cini, Michelle (toim.): European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press 2003). *Desmond Dinan, Europe Recast. A History of European Union*. (Palgrave MacMillan, 2004). *ELi erinevatest poliitikatest: Wallace, W., Wallace, H., Pollack, M. (eds.): Policy Making in the European Union*, 5. trükk (Oxford: Oxford University Press, 2005). Eesti keeles: *Palk, Paavo: Euroopa ühendamise lugu*. (Tallinn: Argo 2003).

ELi õigussüsteemi kohta: *Julia Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Kirjastus Juura 2006).

olnud Euroopa Ülemkogu ametlikult ELi institutsioon, vaid poliitiline institutsioon. Lissaboni lepinguga saab Euroopa Ülemkogu nii formaalselt kui ka juriidiliselt Euroopa Liidu põhiinstitutsiooniks, tehes liitu puudutavaid olulisi poliitilisi otsuseid nüüd liidu institutsioonilise raamistiku sees; tal on varasemast suurem roll ning tema tegevus ja otsustusprotsess on nüüd aluslepingutes selgemalt reguleeritud. Erinevalt varasemast on ülemkogul pädevus vastu võtta õiguslikult siduvaid otsuseid, samas on lepingus selgelt sätestatud, et ülemkogu ei toimi seadusandjana.

Lisaks liikmesriikide riigipeadele või valitsusjuhtidele kuuluvad Euroopa Ülemkogu koosseisu ka alaline ülemkogu eesistuja ja komisjoni president ning ülemkogu töös osaleb ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Erinevalt Euroopa Liidu Nõukogu tööst, kus lisaks ministritele saab istungisaalis viibida ka teatud arv ministrit saatva delegatsiooni liikmeid, osalevad ülemkogul vaid riigipead ja valitsusjuhid. Vajadusel võib olenevalt päevakorras olevatest küsimustest riigipead või valitsusjuhti saata veel vaid minister.

Ülemkogu käib koos vähemalt kaks korda poole aasta jooksul oma eesistuja kutsel.

Ülemkogu alaline eesistuja valitakse ülemkogu poolt kvalifitseeritud hääleteenamusega kaheks ja pooleks aastaks, teda võib ühe korra tagasi valida. Ülemkogu eesistuja ülesanded on juhatada ja suunata ülemkogu tööd, tagada koostöö komisjoni presidendiga ja üldasjade nõukogu töö alusel ülemkogu töö ettevalmistamine ja järjepidevus, püüda aidata kaasa ühtekuuluvuse ja konsensuse saavutamisele ning esitada pärast iga istungit Euroopa Parlamendile aruanne. Ülemkogu abistab nõukogu peasekretariaat.

Ülemkogu eesistuja tagab oma tasandil ja oma ametikohal liidu esindamise ELi välis-suhete ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes, ilma et see piiraks liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja volitusi.

Ülemkogu teeb otsuseid konsensuse alusel, juhul kui aluslepingud ei näe ette teisiti (teatud küsimustes kasutatakse ka lihthääleteenamust ja kvalifitseeritud hääleteenamust). Ülemkogu liige võib hääletamisel peale iseenda esindada veel ainult ühte liiget. Selliste otsuste vastuvõtmist, mis nõuavad ühehäälsust, ei takista isiklikult kohalviibivate või esindatud liikmete hääletamisest hoidumine. Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamisel kohaldatakse ülemkogu suhtes samu hääletuspõhimõtteid nagu hääletamisel nõukogus ([vt nõukogu osast 1.2.2. Otsuste vastuvõtmine](#)). Hääletamine või muul viisil kui konsensusega otsuste vastuvõtmine on ülemkogul siiski väga erandlik.

Vastavalt ülemkogu kodukorrale esitab ülemkogu eesistuja ülemkogul käsitletavatest teemadest esialgse päevakorra versiooni neli nädalat enne istungi toimumist. Riigipead või valitsusjuhid arutavad enamasti üksikuid teemasid, mille osas on vajalik poliitilistes suunistes kokkuleppimine liidu edasise arengu kavandamiseks. See tähendab sageli poliitiliste otsuste tegemist küsimustes, kus Euroopa Liidu Nõukogu eri

koosseisud ei ole ministrite tasandil kokkuleppele jõudnud, enamasti on need valdkondadevahelised või horisontaalsemad küsimused. Riigipead/valitsusjuhid kiidavad heaks Coreperi ning üldasjade nõukogu poolt ette valmistatud detailsemad nn **ülemkogu järeldused** (enne Lissaboni lepingu jõustumist ja alalist ülemkogu eesistujat võeti vastu eesistujariigi järeldused – *Presidency Conclusions*), mis üldiselt kujutavad endast suuniseid liidu edasiseks tööks. Täpsemad sätted ülemkogu tööks kehtestatakse ülemkogu kodukorraga.²

1.2. Euroopa Liidu Nõukogu

<http://www.consilium.europa.eu/>

Euroopa Liidu Nõukogu ehk ministrite nõukogu on liidu peamine otsuseid tegev organ, kellel on vastavalt Euroopa Liidu aluslepingutele kuus põhiülesannet:

- Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmine (teatud valdkondades koos Euroopa Parlamendiga);
- liikmesriikide üldise majanduspoliitika koordineerimine;
- rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimine liidu ja kolmanda riigi või riikide vahel või rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- Euroopa Liidu eelarve kinnitamine koos Euroopa Parlamendiga;
- ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamine, tuginedes Euroopa Ülemkogu antud juhistele;
- liikmesriikide kohtute ja politsei jõudude koostöö koordineerimine kriminaalasjades ja nimetatud küsimuses vajalike meetmete võtmine.

Nõukogul on **eesistujariik**, mis vahetub iga kuue kuu tagant ([vt tabelit](#)) – nii vastutab iga liikmesriik teatud perioodil nõukogu töökorralduse eest ja on otsuste tegemisel liikmesriikide vahel kompromisside vahendajaks. Eesistuja esindab nõukogu ka suhetes teiste ELi institutsioonidega, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Lissaboni lepinguga väheneb eesistujariigi roll rahvusvahelisel areenil. Poliitilist dialoogi kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega peab nüüd ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes on ka välisasjade nõukogu alaliseks eesistujaks. Lissaboni lepinguga muutub ametlikuks juba varem mitteametlikult toimunud kolme riigi **rühmaeesistumine** 18 kuu kaupa, kus üks riik on eesistuja 6 kuud ja teised riigid abistavad eesistujat ühise programmi alusel. 2010. aasta algusest alustab uus eesistujakolmik: Hispaania, Belgia, Ungari. Eesti on eesistujariigiks 2018. aasta jaanuarist juunini, olles ühes rühmas Suurbritannia ja Bulgaariaga.

² Vt Euroopa Ülemkogu kodukord, vastu võetud Euroopa Ülemkogu 1. detsembri 2009 otsusega 2009/882/EL (ELT L315, 02.12.2009, lk 5), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:ET:PDF>

Tabel: Eesistumisyjärjekord³

Riik	Eesistumise alguskuupäev	Riik	Eesistumise alguskuupäev	Riik	Eesistumise alguskuupäev
Saksamaa	2007 jaanuar	Poola	2011 juuli	Madalmaad	2016 jaanuar
Portugal	2007 juuli	Taani	2012 jaanuar	Slovakkia	2016 juuli
Sloveenia	2008 jaanuar	Küpros	2012 juuli	Malta	2017 jaanuar
Prantsusmaa	2008 juuli	Iirimaa	2013 jaanuar	Suurbritannia	2017 juuli
Tšehhi Vabariik	2009 jaanuar	Leedu	2013 juuli	Eesti	2018 jaanuar
Rootsi	2009 juuli	Kreeka	2014 jaanuar	Bulgaaria	2018 juuli
Hispaania	2010 jaanuar	Itaalia	2014 juuli	Austria	2019 jaanuar
Belgia	2010 juuli	Läti	2015 jaanuar	Rumeenia	2019 juuli
Ungari	2011 jaanuar	Luksemburg	2015 juuli	Soome	2020 jaanuar

Alljärgnevalt on toodud lühike ülevaade nõukogu erinevatest töötasanditest, selle koosseisust ja ülesannetest ning nõukogu päevakorra ettevalmistamisest.

1.2.1. Struktuur

Nõukogu koosneb liikmesriikide ministritest ning see, millised ministrid kokku kutatakse, sõltub päevakorras olevatest teemadest. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest käib nõukogu koos **kümnese eri koosseisus**⁴ (varem ühe koosseisuna üldasjade ja välissuhete nõukogu on nüüd jagatud kaheks):

- üldasjade nõukogu (ingl lühend GAC, pr lühend CAG), mis tagab ülejäänud nõukogu koosseisude töö kooskõllalisuse ja järjepidevuse ning ülemkogu koostumiste ettevalmistamise, Eestit esindab üldasjade nõukogu koostumistel üldjuhul välisminister;
- välissuhete nõukogu (ingl lühend FAC, pr lühend CAE), mida juhatab üldjuhul liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, mitte roteeruv eesistuja, Eestit esindab välisminister;
- majandus- ja rahandusküsimused (ingl ja pr lühend ECOFIN) on rahandusministri vastutusalas;
- justiits- ja siseküsimused (ingl lühend JHA, pr lühend JAI) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele justiitsministri ja siseministri vahel;

³ Nõukogu otsus 2009/908/EL 1. detsembrist 2009, millega kehtestatakse rakendusmeetmed Euroopa Ülemkogu otsusele nõukogu eesistumise teostamise kohta (ELT L 322, 09.12.2009, lk 28) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0028:0034:ET:PDF>

⁴ Vt nõukogu otsus (üldasjad) 2009/878/EL 1. detsembrist 2009 (ELT L315, 02.12.2009, lk 46), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0046:0047:ET:PDF>

- tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoid ja tarbijakaitse (pr lühend EPSCO) on sotsiaalministri vastutusalas;
- konkurentsivõime [siseturg, tööstus ja teadusuuringud] (ingl lühend COMPET) põhivastutajaks on majandus- ja kommunikatsiooniminister, kuid kutsekvalifikatsioonide tunnustamise ja teadusega seotud küsimustes ka haridus- ja teadusminister ning siseturu valdkonnas võidakse käsitleda ka teiste ministrite vastutusalasse kuuluvaid küsimusi;
- transport, telekommunikatsioon ja energeetika (ingl ja pr lühend TTE) on samuti majandus- ja kommunikatsiooniministri vastutusalas;
- põllumajandus ja kalandus (ingl AGRI-FISH, pr AGRI-PECHE) kuulub üldjuhul põllumajandusministri portfelli, ent kalavarudega seonduv on keskkonnaministri vastutusalas;
- keskkond (ingl ja pr ENVIR) on keskkonnaministri vastutusalas;
- haridus, noored ja kultuur (ingl ja pr lühend EJC) on jagatud haridus- ja teadusministri ning kultuuriministri vahel.

Vaatamata sellisele koosseisudeks jagunemisele on nõukogu üks institutsioon ja sõltumata sellest, millises koosseisus otsused vastu võetakse, on need alati üheselt tõlgendatavad kui nõukogu otsused.

Alaliste esindajate komitee

Ministrite nõukogu istungeid valmistab ette Alaliste Esindajate Komitee (*Comité des Représentants Permanents* ehk Coreper). Coreper käsitleb ministrite nõukogu otsuseid ettevalmistavate valdkondlike töögruppide tasandil lahendamata jäänud probleemide ning kinnitab töögruppide tasandil saavutatud kokkulepped. Kõik ministrite nõukogu päevakorda lülitatavad teemad peavad kõigepealt läbima Coreperi (täpsemad reeglid on toodud nõukogu kodukorra artiklis 3).⁵

Coreper käib koos kahes osas: **Coreper II**, kus liikmesriike esindavad alalised esindajad ehk suursaadikud ELi juures, ning **Coreper I**, mis koosneb liikmesriikide alaliste esindajate asetäitjatest. Üldjuhul toimuvad Coreper II istungid üks kord nädalas ning Coreper I istungid üks kuni kaks korda nädalas.

Töö kahe Coreperi osa vahel jaguneb järgmiselt: Coreper II valmistab ette Euroopa Ülemkogu istungeid ning üldsajade, välissuhete, majandus- ja rahandusküsimuste ning justiits- ja siseasjade nõukogude istungeid; Coreper I valmistab ette tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitse, konkurentsivõime (siseturg, tööstus ja teadusuuringud), transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika, põllumajanduse ja

⁵ Nõukogu kodukord on vastu võetud nõukogu otsusega 2009/937/EL 1. detsembrist 2009 (ELT L 325, 11.12.2009, lk 53) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:ET:PDF>

kalanduse, keskkonna ning hariduse, noorte ja kultuuri nõukogude istungeid. Coreperi tööd valmistavad ette nõukogu töögrupid ja erikomiteed, mitmed erikomiteed (nt põllumajanduse erikomitee) annavad sisendi otse nõukogule.

Töögrupid ja erikomiteed

Nõukogu **töögrupe** on kokku paarisaja ringis.⁶ Enamik neist on eksisteerinud pike-mat aega ning käivad koos kindla sagedusega. Lisaks alalistele töögruppidele luuakse ka ajutisi *ad hoc* töögrupe teatava konkreetse ülesande lahendamiseks ning järjest enam kasutatakse küsimuste ettevalmistamiseks ka mitteametlikke formaate, nagu eesistuja sõprade grupp (*Friends of the Presidency*), või tööühmasid, kus käivad koos Brüsselis viibivad erialadiplomaadid. Enamik töögrupe on valdkonna või kitsama teema põhised. Horisontaalsetest töögruppidest väärivad eraldi mainimist **Antici** ja **Mertensi** töögrupid, mis valmistavad ette vastavalt Coreper II ja Coreper I kohtumisi (Antici töögrupi kohtumisel käiakse läbi Coreper II kohtumise päevakord ja Mertensi kohtumisel Coreper I päevakord, töögruppide nimed tulenevad töögruppide esimeste eesistujate nimedest).

Omaette formaadiks on kujunenud erinevad kõrgetasemelised töögrupid, kelle staatus on tihti segane ja kelle raporteerimiskohustus on enamikul juhtudel ebaselge. Oluline erinevus ülalnimetatute vahel seisneb ennekõike nõukogu sekretariaadi poolt pakutava konverentsiteenuse olemasolus või puudumises ja selle eest tasumises (tõlge, ruumid ja muud teenused). Teisest küljest tingib nende vajaduse ka Brüsseli-põhine läbirääkimisprotsess, mis tavaliselt intensiivistub enne ministrite kohtumisi või kolmepoolseid kohtumisi nõukogu, komisjoni ja parlamendi vahel (nn trilooigid), kuid võib olla tingitud ka asjassepuutuva küsimuse tundlikkusest või muust taolisest asjaolust.

Nõukogu töö ettevalmistamisega tegelevad veel **erikomiteed**, mis on loodud aluslepingutega või nõukogu otsustega teatud valdkondade kõrgetasemeliseks koordineerimiseks. Neist kahe – majandus- ja rahanduskomitee (*Economic and Financial Committee – EFC*) ning põllumajanduse erikomitee (*Special Committee on Agriculture – SCA*) – tegevuse aruandlus toimub erandlikult otse nõukogule (st nende komiteede küsimusi Coreperi istungitel ei käsitleta). Poliitika- ja julgeolekukomitee (*Political and Security Committee – PSC*) valmistab ette Coreper II istungeid liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika, sh Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas; artikkel 36 komitee⁷ politsei- ja õiguskoostöö ning artikkel 133 komitee väliskaubanduse valdkondades. Tööhõivekomitee (*Employment Policy Committee*) valmistab ette EPSCO kohtumisi. Majanduspoliitika komitee (*Economic Policy Committee – EPC*) valmistab ette ECOFINi kohtumisi majanduspoliitika koordineerimise küsimustes.

⁶ Täieliku nimekirja koos töögruppide eest vastutavate Eesti ametnike nimede ja kontaktandmetega vt Riigikantselei koduleheküljelt (<http://www.riigikantselei.ee/?id=5007>).

⁷ Lissaboni lepinguga luuakse artikkel 36 komitee asemel uus alaline sisejulgeolekukomitee, kuid esialgu jätkab ka artikkel 36 komitee.

1.2.2. Otsuste vastuvõtmine

Umbes 70% nõukogus arutusel olevate eelnõude ja dokumentide teksti suhtes saavutatakse kokkulepe töögruppide ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% osas Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% osas nõukogu istungitel. Otsuste vastuvõtmise õigus on vaid nõukogul.⁸ See tähendab, et töögrupi ja Coreperi tasandil saavutatud esialgsed kokkulepped vajavad ametlikku kinnitamist või vastuvõtmist nõukogu poolt. Nõukogu otsuste vastuvõtmiseks on vastavalt valdkonnale ning asutamislepingu sätestatud tingimustele vajalik kas kvalifitseeritud häälteenamus, ühehäälsus või lihthäälteenamus (viimane on ette nähtud peamiselt protseduuriliste küsimuste otsustamisel). ELi arengus on järjest enam suurendatud kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamist, mis on saanud üldiseks reegliks enamiku valdkondade puhul. **Kvalifitseeritud häälteenamuse (KHE)** puhul on riikidel erinev arv hääli (vt tabelit). Otsuse vastuvõtmiseks on vajalik 255 häält 345st, kusjuures poolt peab olema vähemalt 14 liikmesriiki (18 riiki, kui otsuse ettepanekut ei ole teinud komisjon), kes esindavad vähemalt 62% EL rahvastikust. Blokeeriva vähemuse moodustamiseks on vaja 91 häält. Reaalset häälet kokkulegemist toimub siiski harva. Üldjuhul otsib eesistuja otsuse vastuvõtmiseks konsensust või vähemalt võimalikult kaalukat toetust, sealhulgas isegi juhul, kui on ette teada, et delegatsiooni vastuhääli on menetluse lõppastmes vältimatu. Seetõttu on praktikas vastuseisu ületamiseks ja konfliktiolukordade vältimiseks aretatud mitmesuguseid erinevaid võimalusi (ennekõike on selleks avaldused ja deklaratsioonid), sealhulgas on võimalik jääda hääletusel ka erapooletuks (delegatsiooni hääli ei loeta kvalifitseeritud häälteenamuse osaks) ja teatud juhtudel isegi positiivselt erapooletuks (kui delegatsiooni hääl loetakse kvalifitseeritud häälteenamuse osaks).

Tabel: Häälte jaotus KHE puhul

Riik	Häälte arv	Riik	Häälte arv	Riik	Häälte arv
Saksamaa	29	Tšehhi Vabariik	12	Leedu	7
Suurbritannia	29	Kreeka	12	Slovakkia	7
Prantsusmaa	29	Ungari	12	Irimaa	7
Itaalia	29	Portugal	12	Luksemburg	4
Hispaania	27	Rootsi	10	Sloveenia	4
Poola	27	Austria	10	Läti	4
Rumeenia	14	Bulgaaria	10	Eesti	4
Madalmaad	13	Taani	7	Küpros	4
Belgia	12	Soome	7	Malta	4

Lissaboni leping toob kaasa muudatused kvalifitseeritud häälteenamuse arvutamisel: alates 1. novembrist 2014 on kvalifitseeritud häälteenamuse saavutamiseks vaja **topelthäälteenamust** – nõukogu liikmete vähemalt 55%-list häälteenamust, mille moodustab vähemalt 15 liiget tingimusel, et nad esindavad liikmesriike, mis hõlma-

⁸ ELi toimimise leping art 240 (endine EÜ asutamisleping art 207), st töögrupid ja Coreper reeglina (v.a protseduurilised küsimused) otsustusõigust ei oma.

vad vähemalt 65% liidu elanikest. Blokeerivas vähemuses peab olema vähemalt 4 nõukogu liiget, ilma milleta loetakse kvalifitseeritud häälteenamus saavutatuks. Kui nõukogu ei tee otsust komisjoni või kõrge esindaja ettepaneku alusel, on künniseks 72% liikmesriikide toetus, mis peab hõlmama 65% liidu elanikkonnast.

1. novembrist 2014 kuni 31. märtsini 2017 kehtib veel üleminekuperiood (nn **Ioannina kompromiss**), kus juhul, kui kvalifitseeritud häälteenamuse põhimõttel tehtava otsuse vastu on nõukogu liikmed, kes esindavad vähemalt kolme neljandikku liikmesriikide elanike arvust või vähemalt kolme neljandikku liikmesriikide arvust, mis on vajalik blokeeriva vähemuse moodustamiseks, arutab küsimust nõukogu, kes peab arutelu käigus tegema kõik enda võimuses oleva, et jõuda oma liikmete tõstataud probleemide lahendamisel rahuldava tasemeni. Lisaks võib iga liikmesriik selle perioodi jooksul nõuda, et topehäälteenamuse asemel kasutataks ikkagi Nizza lepingu järgseid hääletusreegleid. Alates 1. aprillist 2017 peavad selleks, et nõukogu küsimust arutaks, kvalifitseeritud hääleteenamusega otsuse tegemise vastu olema nõukogu liikmed, kes esindavad vähemalt 55% liikmesriikide elanike arvust või vähemalt 55% liikmesriikide arvust, mis on vajalik blokeeriva vähemuse moodustamiseks.⁹

1.2.3. Töökorraldus

Esindajad

Töögruppide, Coreperi ja nõukogu töös osalevad alati liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi (sh õigusteenistuse) esindajad. Järjest intensiivsemalt on töörühmade töösse, tavaliselt just praktilise orientatsiooniga seotud töösse, olnud kaasatud ka ELi agenduuride esindajad.

Töögruppi juhhib üldjuhul nõukogu **eesistujariigi esindaja**, kelle kohustused ja võimalused eesistujana on määratletud nõukogu kodukorras (artikkel 20). Eesistujat abistab ja vajadusel asendab kolme riigi eesistujarühma liige või järgmine eesistuja. Määratud erijuhtudel võib töörühma juhiks olla ka **nõukogu sekretariaadi** esindaja (nt infotöörühm), protseduurilisel erijuhtul ka järgmine eesistuja (nt eelarveprotseduur) või osadel erikomiteedel on ka valitud eesistujad. Osasid välissuhete nõukogu ettevalmistavaid töögruppe juhatab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja esindaja, vt ka nõukogu otsus 2009/908/EL lisa II.¹⁰ Ka enne rühmaeesistumise loomist on mõne teise riigi esindaja erandlikel juhtudel omavahelisel kokkuleppel töögruppi juhtinud, nt juhtudel, kus eesistujariigil puudub vastav kompetents (heaks näiteks on merendus) või esindatus (näiteks välissuhete grupis).

Töögruppide koosolekutel osalevad liikmesriikide alaliste esinduste diplomaadid ja/või eksperdid pealinnadest vastavalt siseriiklikule töökorraldusele. Töögrupis on igal

⁹ Vt nõukogu otsus 2009/857/EÜ 13. detsembrist 2007 (ELT L314, 01.12.2009, lk 73), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:314:0073:0074:ET:PDF>.

¹⁰ Nõukogu otsus 2009/908/EL 1. detsembrist 2009, millega kehtestatakse rakendusmeetmed Euroopa Ülemkogu otsusele nõukogu eesistumise teostamise kohta (ELT L 322, 09.12.2009, lk 28) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0028:0034:ET:PDF>

riigil enamasti üks esindaja, kuid vajadusel võib päevakorrast tingituna osaleda ka mitu esindajat ning igale delegatsioonile on üldjuhul 3-4 istekohta. Ideaalis peaks töögrupi arutelul alati osalema ministeeriumi ekspert, kes on ühtlasi ka vastutav ametnik konkreetse küsimuses ja seega kohtumise juhise koostaja ja kooskõlastaja. Seda tuleks teha ennekõike põhjusel, et töögrupi arutelul analüüsitakse eelnõu põhjalikult läbi ja osalev ametnik saab nii väärtuslikku taustainformatsiooni kui leiab ka vajalikke kontakte. Vahetu osalemine istungitel on oluline ka hilisemaks siseriiklike õigusaktide väljatöötamiseks, mis on parimal juhul läbirääkimistega paralleelselt toimuv protsess, sest võimaldab nii jooksvalt hinnata tulevase seadusandluse mõju, kaasata huvilisi kui ka vältida hilisemaid komplikatsioone ülevõtmisel. Lisaks eelnevale annab hea eksperditöö töörühmas olulise läbirääkimiseelise ning tagab seega üldjuhul ka suurema eduvõimaluse oma seisukohtade ja huvide kaitsmisel. Brüsselis töötavate diplomaatide ülesandeks on ennekõike Eesti huvide esindamine ELi institutsioonides ja töötamine Eesti jaoks oluliste küsimustega laiemalt, sest läbirääkimisprotsessis edu saavutamiseks on keskendumine esindamisele ainult nõukogu töörühmas ebapiisav ([vt ka peatükki 4.2.1. Praktilised nõuanded. Eesti seisukohtade kaitsmine: Kuidas? Kus? Millal?](#)).

Väljakujunenud praktika kohaselt asendavad Coreperi istungitel saadikuid üldjuhul eesistuja puhul eesistumise järjekorras järgmise eesistuja saadik ning liikmesriikide puhul asendavad saadikuid ettevalmistusprotsessi koordineerivad ametnikud, saadikute nõunikud, keda kutsutakse vastavate töörühmade esimeste eesistujate järgi Antici ja Mertens.

Nõukogu istungitel osalevad reeglina lisaks ministritele vastavalt teemale kas alaline esindaja ELi juures (Coreper II) või tema asetäitja (Coreper I) ning vastava ala ametnikud - diplomaadid alalisest esindusest või eksperdid ministeeriumidest. Ministri puudumisel asendab praktikas reeglina vastavalt teemale kas alaline esindaja või alalise esinduse asejuht.¹¹ Arvestades ministrite võtmerolli ELi otsustus- ja õigusloomeprotsessis, seejuures ka ELi selgitamisel ja avalikkuse teavitamisel, peaks ministri osalemine nõukogu töös olema reegel ja mitte erand. Et nõukogu ülesanne on poliitilisel tasandil heaks kiita ELi õigusaktid ja ennekõike arutada neid tundlikke küsimusi, milles ametnike tasandil ei ole suudetud kokku leppida, on otsustusprotsessi legitiimsuse huvides, et riikide esindajad oleksid seotud rahva mandaadiga ning aruandekohustuslikud parlamendi ees. Samuti on ministri sõnavõtul alati suurem kaal kui ametniku esitatud seisukohtadel. Üks levinumaid eesistuja töövõtteid konsensuse saavutamiseks on osaluse piiramine nõukogu saalis/istungil. See eeldab omakorda osaleja väga põhjalikku ettevalmistamist ja otsustatavast arusaamist, mis on praktikas

¹¹ Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt asendab ministrit valitsuse heakskiidul esmajärjekorras teine minister või ministri volitusel abiminister; kui ka nemed ei saa osaleda, asendab ministrit alaline esindaja või tema asetäitja. Kui eelnevalt mainitud isikud ei saa mõjuvatel põhjustel ministrit asendada, võib valitsuse heakskiidul asendada ministrit muu volitatud isik. Erakorralistel asjaoludel võib minister volitada enda nimel Eesti seisukohti esitama ja hääletama teise liikmesriigi ministri, teavitades valitsust põhjusest esimesel võimalusel.

omakorda parimal viisil saavutatav pideva kaasamise kaudu. Teine levinud protseduuriline võtte tulemuse saavutamiseks on otsustustasandi muutmine (küsimuse esitamine mõnes teises nõukogus, otsuse viimine kõrgemale/madalemale tasandile või pealinna-põhisest töörühmast Brüsseli-põhisesse ja vastupidi).

Päevakorrad

Töögrupi (või erikomitee), Coreperi ja nõukogu päevakorra (*agenda*) paneb kokku eesistuja koos nõukogu sekretariaadiga. Liikmesriigid ja komisjon võivad teha ettepanekuid punktide lisamiseks nõukogu päevakorda, kuid eesistuja otsustada on, kas võtta neid arvesse või mitte (täpsemad reeglid on kirjas nõukogu kodukorras). Kõikide nõukogu töötasandite päevakorrad võivad muutuda kuni viimase hetkeni. Päevakorra koostamine ja teema ühe või teise valdkonna ekspertidele otsustamiseks määramine ning küsimuste/arutelu ajastamine on eesistujale lisaks osaluse mõjutamisele üks olulisemaid protseduurilisi viise läbirääkimistulemuse saavutamiseks või suunamiseks.

Töögrupi kohtumiste päevakorrad esitatakse enamasti nädala jooksul enne töögrupi toimumist. Päevakord moodustab ühtse terviku, mis koosneb töögrupi valdkonda kuuluvatest temaatilistest punktidest. Lisaks on päevakorras kas kirjalikult väljatooduna või kokkuleppelise lisapunktina alati AOB-punkt (*Any Other Business*), mis võimaldab osalejatel kohapeal tõstatada mis tahes vähemolulist teemat, mida päevakorras ei ole. Hea tavana esitab delegatsioon, kes soovib muud küsimust arutada, ka vastava taustamaterjali (nõukogu puhul on see kohustuslik). Hea tava hulka kuulub ka eesistuja informeerimine enne kohtumist soovist tõstatada mingi teema AOB all. AOB-punkte kasutatakse aeg-ajalt ka tundlike teemade arutamiseks, mille kohta ametlikku päevakorrapunkti avada ei soovita.

Coreperi kohtumiste päevakorrad esitatakse kohtumisele eelneva nädala lõpus ning need jagunevad kahte ossa: **I punktide** all on eelnõud või dokumendid, mille suhtes on töögrupi tasandil kokkuleppele jõutud ja mis vajavad Coreperilt ilma aruteluta ametlikku heakskiitu. I punktid esitatakse ministrite nõukogu istungi päevakorda vastuvõtmiseks **A-punktidenä** (kiidetakse ministrite poolt heaks samuti aruteluta). **II punktidenä** esitatakse eelnõud või dokumendid, mille suhtes töögrupp üldjuhul ei ole kokkuleppele jõudnud ning lahenduse otsimine on viidud Coreperi tasandile. Kui Coreperis saavutatakse teksti osas kokkulepe, esitatakse päevakorrapunkt A-punktina ministritele heakskiitmiseks. Kui oluliste poliitiliste probleemide korral kokkulepet ei leita, delegeeritakse lahenduse otsimine ministritele. Juhul kui töögrupp on eelnõu Coreperile esitanud poliitilise suunise saamiseks, suunab Coreper küsimuse pärast arutelu tagasi töögrupile arutamiseks või jätkab ise arutelu uute kompromissettepanekute põhjal.

Nõukogu istungite esialgsed päevakorrad poolaasta kohta esitab iga eesistuja oma eesistumisperioodi alguses, tuginedes kolme riigi 18 kuu eesistumisprogrammile. Täpsustatud versiooni esitab eesistuja vähemalt kaks nädalat enne nõukogu toimu-

mist ja see kinnitatakse Coreperi poolt. Päevakord saadetakse ka rahvusparlamentidele. Vastavalt aluslepingutele lisatud protokollile riikide parlamentide rolli kohta ning protokollile subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta on riikide parlamentidel õigus avaldada arvamust seadusandlike aktide kohta 8 nädala jooksul algatuse esitamisel. Seega ei panda nõukogu päevakorda seadusandlike aktide vastuvõtmist või esimese lugemisel eelnõu kohta seisukoha võtmist enne 8 nädala möödumist eelnõu esitamisest. Nõukogu võtab valdava enamuse otsustest vastu arutelu avamata, sest sisuliselt on küsimuses kokku lepitud madalamatel töötasanditel. Sellisel juhul märgitakse antud küsimus nõukogu päevakorras A-punktina. Nõukogu arutab vaid madalamatel töötasanditelt üles jäänud olulisemaid poliitilisi probleeme päevakorra nn **B-punktidena**. Nõukogu otsused vormistatakse nõukogu järeldustena, millest eraldi vormistatakse õigustloovad aktid (või seadusandlikus protsessis kasutatavad vaheaktid). ([vt ka Praktiliste nõuannete osast peatükk 4.2.2. Terminid nõukogu päevakorras.](#))

1.3. Euroopa Komisjon

http://ec.europa.eu/index_et.htm

Euroopa Komisjoni peamiseks ülesandeks on osalemine ELi õigusaktide väljatöötamisel, oma pädevuse piirides otsuste ja rakendusmeetmete vastuvõtmine, soovitude ja arvamuste andmine ning liikmesriikide poolt ELi õiguse rakendamise jälgimine (nõ ELi õiguse valvuri roll). Komisjonile kuulub ka seadusandluse algatamise ainuõigus, v.a ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes ning justiits- ja siseküsimustes, kus komisjon jagab seda õigust liikmesriikidega (Lissaboni leping lõi ka kodanikalgatuse võimaluse, kuid eeldatavasti jääb selle võimaluse kasutamine pigem siiski erandiks). Komisjon vastutab Euroopa Liidu eelarve ja programmide haldamise eest.

Komisjon koosneb hetkel 27 liikmest (volinikust), kes nimetatakse ametisse viieaastaseks perioodiks (st igal liikmesriigil on oma volinik). Volinike kolleegiumi (*college*) juhib komisjoni president, kes nimetab volinike seast viis asepresidenti. Igal volinikul on oma teema või teemad, mille eest ta vastutav on. Kolleegium peab oma istungeid kord nädalas (tavaliselt kolmapäeviti, harvem teisipäeviti) ning teeb oma otsuseid lihthäälteenamuse alusel, kiites heaks komisjoni koostatud õigusaktide eelnõud ja muud dokumendid enne nende avaldamist (igal volinikul on üks hääl). Üldjuhul on komisjoni otsused siiski konsensuslikud ning kolleegiumi istungid järgivad seega pigem tavalise arutelukoosoleku vormi.

Komisjon koosneb peadirektoraatidest (DG – Directorate-General), millele lisanduvad erinevad teenistused (nt õigusteenistus).¹² Iga peadirektoraat vastutab konkreetse

¹² Vt http://ec.europa.eu/dgs_et.htm ja [lisa 1](#).

poliitika valdkonna eest ning seda juhib peadirektor, kes on üldjuhul vastutav ühe voliniku ees. Leidub ka volinikke, kelle ees vastutab mitu peadirektorit. Samas leidub ka peadirektoraate, mille teemasid katab mitu volinikku – näiteks õiguse, vabaduse ja turvalisuseküsimuste peadirektoraati siseküsimuste volinik ning õiguse, põhiõiguste ja kodakondsuse volinik.

Komisjoni õigusaktide ja muude otsuste (näiteks rikkumismenetluse otsuste) ettepanekud töötab välja vastav peadirektoraat, kaasates vastavalt vajadusele teisi peadirektoraate. Ametliku otsuse võtab aga alati vastu komisjoni kolleegium.

Lisaks valdkondlikele peadirektoraatidele asub komisjoni presidendi otseses alluvuses peasekretariaat, mida juhib peasekretär ning mis hoolitseb komisjoni töö sujumise eest. Sekretariaadi ülesandeks on komisjoni töö üldine koordineerimine, komisjonist väljuvate õigusaktide kooskõlastamise ja kollegiaalse otsustusprotsessi juhtimine. Sekretariaat vastutab komisjoni strateegiliste eesmärkide seadmise eest ning tagab komisjonist väljuvate õigusaktide vastavuse nendele. Sekretariaat korraldab kord nädalas peetavaid komisjoni istungeid.

Õigusloome juures on oluline silmas pidada, et kõik algatused peavad järgima subsidiaarsuse (valdkondades, milles Euroopa Liidul ei ole ainupädevust) ja proportsionaalsuse põhimõtet. See tähendab, et komisjon peaks esitama ELi õigusakti eelnõu ainult juhtudel, kui eesmärgi saavutamine on kõige tõenäolisem ELi tasandil. Kui riikliku või regionaalse tasandi regulatsioon on tulemuslikum, ei peaks EL omalt poolt sekkuma. Alati kehtib ka põhimõte, et reguleerima peab nii palju, kui vajalik, ja nii vähe, kui võimalik.

Kuigi komisjon võib oma seadusandlikku algatusõigust vabalt kasutada, konsulteerib ta eelnevalt paljude asjast huvitatud osapooltega. Ettepanek uueks seadusandlikuks algatuseks võib tulla erinevatest allikatest – näiteks tulenevalt rahvusvahelistest lepingutest või kohustustest, vastusena liikmesriikide ettepanekutele, nõukoguga kokkulepitud programmidest, asutamislepingutest, huvirühmadega peetud konsultatsioonidelt saadud ettepanekutest, komisjoni enda ettepanekutest, tulenevalt Euroopa Kohtu otsustest, olemasolevate õigusaktide muutmise või kodifitseerimise tulemusena. Ettepanekute ettevalmistusfaasis konsulteerib komisjon erinevate osapooltega enda moodustatud nõuandekogude abil, milleks on kas foorumid, *ad hoc* kogud või alalised **ekspertgrupid**. Ekspertgruppide mandaadi ja liikmeskonna määrab komisjon ning sinna kuuluvad reeglina komisjoni, liikmesriikide (samuti Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide) ja huvigruppide esindajad. Liikmesriikide esindajateks võivad olla riigiametnikud, eksperdid akadeemilistest ringkondadest, harvemini eksperdid erasektorist. Ekspertgrupid töötavad konsensuspõhimõttel, edendavad koostööd liikmesriikide vahel ning lihtsustavad eelnõude hilisemat menetlemist ja rakendamist.

Reeglina on ettevalmistusfaasi osaks ka komisjoni algatusel läbiviidavad avalikud konsultatsioonid rohelise või valge raamatu formaadis. Kuna EL otsustusprotsessi on kõige lihtsam mõjutada just algatusfaasis, on komisjoni erinevates konsultatsiooniprotsessides osalemine riigi seisukohast äärmiselt oluline ning erinevaid võimalusi Eesti seisukoha tutvustamiseks tuleks alati ära kasutada ([vt ka peatüki 4.2. Praktilised nõuanded osa „Kuidas otsuseid mõjutada?”](#))

Üldjuhul teatab komisjon oma võimalikest algatustest juba eelnevalt erinevate teatiste ja konsultatsioonidokumentidega, mida kutsutakse enamasti **rohelineks või valgeks raamatuks** (*Green Paper, White Paper*). Roheline raamat on dokument, mis püstitab probleemi (kas Euroopa Liit peaks mõnda konkreetset küsimust reguleerima ning kui jah, siis millises ulatuses ja milliste vahenditega) ning on suunatud avalikuks aruteluks. Riigi tasandil tähendab see tavaliselt valitsuse või teema eest vastutava ministeeriumi seisukoha edastamist komisjonile (roheline raamat võib sisaldada näiteks küsimustikku). Valge raamat (tihti n-ö jätk rohelisele raamatule, mis võtab arvesse liikmesriikidelt saadud tagasisidet) toob selgelt välja komisjoni poliitilise joone mingi valdkonna reguleerimisel ja kirjeldab põhijoontes ka võimalikke õigusaktide eelnõusid. Kuigi komisjoni seadusandlikud algatused on üldjuhul kirjas komisjoni iga-aastases seadusandlikus tegevuskavas, leidub alati erandeid. Seetõttu tuleks komisjoni seadusandlikel initsiatiividel pidevalt silma peal hoida, sest algatusfaasis on eelnõu teksti kõige lihtsam mõjutada.

Rakendusfaasis viib komisjon ellu õigusaktides sätestatud poliitilisi eesmärgi ning võtab vastu otsuseid ja rakendusakte talle asutamislepingu või teiste õigusaktidega antud pädevuse piirides ning teostab järelevalvet ELi õigusaktide rakendamise ja aluslepingute täitmise üle.

1.3.1. Komitoloogia

Suur osa ELi teisest õigusloomest sünnib läbi **komitoloogiamenetluse**: kui seadusandlikke akte võetakse igal aastal vastu ca 150, siis komitoloogiamenetluses võetakse rakendusakte või delegeeritud akte (delegeeritud aktide mõiste tuleneb Lissaboni lepingust) vastu arvuliselt enam kui kümme korda rohkem. Rakendusaktide pädevuse delegeerimine võib olla vajalik mitmel põhjusel. Seadusandja tasandil ei ole otstarbekas ega tihti ka võimalik kõiki küsimusi detailideni reguleerida. Seetõttu saavutatakse seadusandlikus menetluses reeglina põhimõttelised kokkulepped, mida tuleb enne liikmesriikides rakendamist täpsustada. Lisaks on teatud valdkondades vajalik pidev kaasajastamine vastavalt tehnilisele arengule, seda on kõige lihtsam teha läbi komitoloogiamenetluse, et ei peaks igal sellisel juhul seadusandlikku menetlust läbima.

Et seadusandjal säiliks siiski kontroll ka selliste delegeeritud ja rakendusmeetmete võtmise üle, ongi loodud komitoloogiasüsteem, mis tugineb liikmesriikide esindajatest koosnevatele komitoloogiakomiteedele. Eri valdkondades on kokku moodustatud üle 250 komitoloogiakomitee, mis käivad koos erineva sagedusega vastavalt vajadusele. Komiteedesse kuuluvad kõikide liikmesriikide ametnikud ning nende tööd juhatab komisjon. Erinevalt ekspertgruppidest on komitoloogiakomiteedes osalevad ametnikud oma riigi esindajad.

Rakendus- või delegeeritud aktide vastuvõtmiseks peab alusaktis (*basic act*), milleks võib olla direktiiv või määrus, alati sisalduma otsene viide komitoloogia kasutamisele ning samuti sellele, millist komiteemenetluse tüüpi teatud rakendusaktide vastuvõtmisel kasutada võib. See annab komisjonile õiguse rakendusakti ettepaneku esitamiseks komitoloogiakomiteele, kes ettepanekut menetlema hakkab.

Hetkel on komitoloogiasüsteem reguleeritud komitoloogiaotsusega (nõukogu otsus 1999/468, muudetud otsusega 2006/512). Kuna Lissaboni leping toob komitoloogia-süsteemi jaoks kaasa olulisi muudatusi, on oodata uut komitoloogiasüsteemi reformi, mis saab olema institutsioonidevahelise läbirääkimisprotsessi tulemus. Olulisemateks muutusteks on Euroopa Liidu toimimise lepingusse (ELTL) delegeeritud akte käsitleva artikli 290 lisamine, mille kohaldamisulatus on praktiliselt sama kui seni kehtinud Euroopa Parlamendi (EP) kontrolliga regulatiivmenetluse ulatus. Siin on suurendatud Euroopa Parlamendi rolli, suurendades seega komitoloogiamenetluse legitiimsust. Nii nõukogule kui parlamendile on ette nähtud õigus tagasi võtta komisjonile delegeeritud aktide vastuvõtmise pädevuse andmist. Teatud määral on muudetud ka tavapärase rakendusaktide vastuvõtmise korda, näiteks ei sisalda Lissaboni lepingu artikkel 291 ühtki viidet nõukogu kui institutsiooni rollile komitoloogiamenetluses.

Liikmesriikide esindajatest koosnevate komiteede pädevus ja kohaldatavad menetlusreeglid sõltuvad komitee tüübist.¹³ Kehtiv komitoloogiaotsus näeb ette nelja tüüpi komiteed:

1) Nõuandekomitee (*Advisory Committee*)

Komiteel on õigus anda oma arvamus, mis ei ole komisjonile õiguslikult siduv. Kui komitees tekib vajadus hääletamiseks, on arvamuse heakskiitmiseks vajalik lihthääletenus (erinevalt teistest komiteeliikidest on siin igal liikmesriigil üks hääl). Kuigi komisjonil ei ole kohustust komitee arvamusega arvestada, võtab ta komitee seisukohta reeglina tõsiselt arvesse. Hiljem annab komisjon tagasisidet, kuidas ta on antud seisukohta arvestanud. Nõuandvat menetlust kasutatakse reeglina vähemtundlike teemade puhul.

¹³ Vt ka nõukogu otsus 1999/468/EÜ 28. jaanuarist 1999 komitoloogia kohta (EL Teataja L 184, 17.7.99, lk 23), muudetud otsusega 2006/512/EÜ (ELT L200, 22.07.2006, lk 11).

2) **Korralduskomitee** (*Management Committee*)

Hääletusreeglid on samad nagu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel nõukogus, st liikmesriikidel on „kaalutud häälte arv“, komisjon hääletamisest osa ei võta. Negatiivse arvamuse andmiseks peab komisjoni ettepaneku vastu komitees kogunema kvalifitseeritud häälteenamus (hetkel 255 häält 345st). Kui komitees ei tule kvalifitseeritud häälteenamus kokku ei komisjoni ettepaneku poolt ega vastu (näiteks kui liikmesriikide hääled jagunevad suhteliselt pooleks), võib komisjon meetme vastu võtta. Komisjon võib põhimõtteliselt otsuse vastu võtta ka juhul, kui komitee hääletab kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepaneku vastu, kuid sellisel juhul on nõukogul kolme kuu jooksul võimalik kvalifitseeritud häälteenamusega teha teistsugune otsus. Praktikas on komitoloogiakomiteedes komisjoni ja liikmesriikide vahel siiski väga hea koostöö ning formaalset häältelugemist tuleb ette vaid erandlikel juhtudel. Korralduskomitee menetlust kasutatakse ühtse põllumajandus- ja kalanduspoliitika elluviimisel¹⁴ või selliste programmide rakendamisel, millel on oluline mõju ELi eelarvele.

3) **Regulatiivkomitee** (*Regulatory Committee*)

Regulatiivkomitee menetluse kasutamisel on komisjoni õigused võrreldes eelnimetatud komiteemenetlustega piiratumad. Komisjon tohib meetme vastu võtta ainult pärast komitee heakskiidu saamist, mille viimane annab kvalifitseeritud häälteenamusega (selleks on vajalik vähemalt 255 häält komisjoni ettepaneku poolt). Vastasel juhul (seega ka juhul, kui komitees ei tule kokku kvalifitseeritud häälteenamust ei meetme poolt ega vastu) peab komisjon koheselt esitama ettepaneku meetmete kohta nõukogule ning informeerima sellest ka Euroopa Parlamenti. Kui parlamendi arvates oleks komisjoni meede väljaspool talle delegeeritud pädevuse raame, võib ta oma seisukohast nõukogu teavitada. Kui nõukogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut mitte toetada, võib komisjon esitada muudetud ettepaneku, esitada algse ettepaneku uuesti või esitada uue seadusandliku ettepaneku. Kui nõukogus tuleb kokku kvalifitseeritud häälteenamus meetme poolt, võib ta meetme ise vastu võtta. Kui ta meedet vastu ei võta, aga ei avalda ka kvalifitseeritud häälteenamusega vastuseisu, võib komisjon meetme vastu võtta. Antud menetlust kasutatakse tundlike teemade puhul, nt inimeste, loomade või taimede tervisekaitsemeetmed. Kõige suuremad vastuolud on siin tekkinud GMOdega seonduvate meetmete vastuvõtmisel, kus liikmesriikide enamus on sageli küll komisjoni pakutud meetmete vastu, kuid kvalifitseeritud häälteenamust siiski kokku ei saada ning komisjon saab lõpptulemusena oma meetme vastu võtta. Samas on see siiski erandlik näide, kuna ka siin on üldreeglik hea koostöö komisjoni ja liikmesriikide vahel, mille eesmärgiks on kõikidele vastu võetavate kompromisside leidmine.

¹⁴ Näiteks pidi komisjon 2004.-2005. aastal konsulteerima suhkru korralduskomiteega uutele liikmesriikidele ülelligsete suhkruravude eest määratava trahvi suuruse ja kaasnevate meetmete osas.

4) Euroopa Parlamendi kontrolliga regulatiivkomitee menetlus

(*Regulatory Committee with Scrutiny*)

See komiteemenetlus lisati 2006. aasta komitoloogiareformiga ja selle peamiseks eesmärgiks oli suurendada Euroopa Parlamendi järelevalveõigusi selliste nõ delegeeritud aktide vastuvõtmiseks, mis võetakse vastu seadusandlikus tavamenetluses vastuvõetud õigusaktide rakendamiseks. Lissaboni lepingus käsitleb delegeeritud aktide vastuvõtmist ülalviidatud ELTLi artikkel 290 ning Lissaboni lepingu jõustumise järgselt selliste aktide vastuvõtmise menetlus muutub (Euroopa Parlamendi kontrolliga regulatiivkomitee menetlust uutesse õigusaktidesse delegeeritud aktide vastuvõtmiseks enam lisada ei saa, kuna see oleks vastuolus aluslepinguga, küll kasutatakse seda edasi teatud üleminekuajaperioodi jooksul kehtivate aktide puhul).

Kehtiva komitoloogiaotsusega on siin ette nähtud tavapärasele regulatiivkomitee menetlusele sarnane protseduur. Peamiseks erinevuseks on asjaolu, et meetme saab vastu võtta ainult juhul, kui Euroopa Parlament oma liikmete häälteenamusega vastuseisu ei avalda. Seega peab komisjon siin meetme edastama nõukogule ja parlamendile kontrolliks ka komitee positiivse arvamuse korral. Kui parlament või nõukogu kolme kuu jooksul vastuseisu ei avalda, võib komisjon meetme vastu võtta. Vastasel juhul võib komisjon esitada uue meetme eelnõu või uue seadusandliku ettepaneku. Komitee negatiivse arvamuse korral peab komisjon esitama meetme ettepaneku nõukogule seisukoha võtmiseks ja edastama selle samaaegselt parlamendile informatsiooniks. Kui nõukogu kahe kuu jooksul kvalifitseeritud häälteenamusega vastuseisu avaldab (vajalik 255 häält komisjoni ettepaneku vastu), meedet vastu ei võeta. Kui nõukogu vastuseisu ei avalda, on parlamendil omakorda võimalik ettepanek tagasi lükata (4 kuu jooksul alates talle meetme edastamisest). Kui parlament vastuseisu ei avalda, võtab kas nõukogu või komisjon meetme vastu. Kontrolliga regulatiivmenetlust kasutatakse siis, kui seadusandlikus tavamenetluses vastuvõetud alusakt delegerib komisjonile selliste üldmeetmete vastuvõtmise pädevuse, mille eesmärgiks on muuta alusakti vähemolulisi sätteid, sh mõningaid selliseid sätteid välja jättes või uusi vähemolulisi sätteid juurde lisades. Menetlus on eelmistega võrreldes pikem, kuid toob sisse demokraatliku kontrolli elemendi, olles seega oluline samm komitoloogiamenetluse legitimeerimiseks ja läbipaistvamaks muutmise suunas.

Iga komitee kinnitab oma protseduuri reeglid, mis avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (komisjon on välja töötanud ka standardreeglid). Üldised institutsioonide dokumentidele juurdepääsu andmise reeglid kehtivad ka komitoloogiamenetluse dokumentide suhtes.

1.4. Euroopa Parlament

<http://www.europarl.europa.eu/>

Alates 1980. aastate keskpaigast on Euroopa Parlamendi osatähtsus Euroopa Liidu institutsioonide kolmnurgas (EP-komisjon-nõukogu) märkimisväärselt muutunud ning täna on parlamendi näol tegemist ühe peamise otsuseid tegeva institutsiooniga. Lissaboni

lepinguga tugevnesid parlamendi volitused kolmes põhifunktsioonis (õigusloome, eelarve kinnitamine ning järelevalve) veelgi. Tugevnes ka parlamendi poliitiline roll. EP valib komisjoni presidendi ja kiidab heaks komisjoni koosseisu ühtse nimekirjana.¹⁵

Kui aastatel 2004-2009 oli Euroopa Parlamendi koosseisus 785 parlamendiliiget, siis Lissaboni lepingu kohaselt pidanuks uues parlamendikoosseisus olema liikmeid kokku 751, s.o 750 parlamendiliiget ja hääleõigusega parlamendi president, ent kuna kõigis 27 liikmesriigis ei olnud Lissaboni leping veel ratifitseeritud, toimusid 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimised Nice'i lepingu alusel, mille kohaselt on parlamendis 736 kohta. 2008. aasta detsembri ülemkogul leppisid riigi- ja valitsusjuhid kokku, et kui Lissaboni leping jõustub pärast Euroopa Parlamendi valimisi, võetakse kiiresti vastu üleminekumeetmed, et suurendada nende kaheteistkümne liikmesriigi, kelle liikmete arv pidi suurenema, parlamendisaadikute arvu. Ainsana väheneks Lissaboni lepingu jõustumisel Saksamaa kohtade arv Euroopa Parlamendis (3 koha võrra). Kuna juba valitud ja ametis olevate parlamendisaadikute tagasikutsumine oleks keeruline, lepitati ülemkogul kokku ka selles, et kõik Saksamaa 99 saadikut jäävad ametisse kuni oma mandaadi lõpuni. Seetõttu on pärast Lissaboni lepingu jõustumist ning seonduvate üleminekumeetmete vastuvõtmist parlamendi koosseisus kuni selle koosseisu volituste lõppemiseni 2014. aastal 754 liiget. Parlamendiliikmed valitakse otsestest valimistel viieks aastaks. Liikmesriikide kohtade jaotus järgib kahaneva proportsionaalsuse põhimõtet ehk ühest riigist valitud parlamendisaadikute arv sõltub rahvaarvust, jäädes vahemikku 6 kuni 96. Eesti jaoks Lissaboni lepinguga midagi ei muutunud ning Eestist valitakse Euroopa Parlamenti endiselt 6 parlamendisaadikut.

Parlamendil on 20 alalist komisjoni, millest igauks tegeleb ühe poliitilise valdkonnaga: EL sisepoliitiliste küsimustega tegeleb neist 17 ja välispoliitiliste küsimustega 5 (lisaks 2 alakomisjoni). Lisaks võib parlament moodustada oma kodukorra kohaselt ajutisi komisjone, mis keskenduvad konkreetsetele küsimustele. Ajutise komisjoni ametiaeg on kuni aasta, mida võib vajadusel pikendada. Komisjonides tehakse enamik parlamendi detailselt tööst: valmistatakse ette täiskogu istungeid ning koostatakse raporteid õigusloome ettepanekute kohta. Peale õigusloome tegelevad komisjonid ka avalike kuulamiste korraldamise, volinike kandidaatide kuulamise, komisjoni järelevalve ja veel paljude teiste teemadega. Samuti on komisjonidel vastavalt oma pädevusele õigus koostada omaalgatuslikke raporteid küsimuses, millele nad soovivad ühenduse institutsioonide, valitsuste jne tähelepanu juhtida. Iga komisjon valib esimehe ja neli aseesimeest kahel korral pooleks ametiajaks korraga. Igal komisjonil on oma sekretariaat.

¹⁵ Hea ülevaate saamiseks parlamendi kujunemisest, ajaloost ja rollist vt Corbett, Richard; Jacobs, Francis; Shackelton, Michael "The European Parliament at Fifty: A View from the Inside" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, lk 353-357, Aprill 2003. Judge, David; Earnshaw, David (2008) *The European Parliament* (2nd Edition, Palgrave). Simon Hix, Abdul G. Noury, Gérard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2007. Eestikeelsetest ülevaadetest vt Eiki Berg "Euroopa Parlamendi hiilgus ja viletsus" ja Tunne Kelam "Europarlamendis sõltub palju igatüpe enda aktiivsusest"; Riigikogu Toimetised nr 11, 2005. Täpsemalt parlamendi sisemisest otsustusprotsessist vt parlamendi kodukorda (*Rules of Procedure*).

Parlamendikomisjonide nimekiri

AFET	Väliskomisjon, mille alla kuulub 2 allkomisjon
<i>DROI</i>	<i>Inimõiguste allkomisjon</i>
<i>SEDE</i>	<i>Kaitse ja julgeoleku allkomisjon</i>
DEVE	Arengukomisjon
INTA	Rahvusvahelise kaubanduse komisjon
BUDG	Eelarvekomisjon
CONT	Eelarvekontrollikomisjon
ECON	Majandus- ja rahanduskomisjon
EMPL	Tööhõive- ja sotsiaalkomisjon
ENVI	Keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjon
ITRE	Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon
IMCO	Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon
TRAN	Transpordi- ja turismikomisjon
REGI	Regionaalarengukomisjon
AGRI	Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon
PECH	Kalanduskomisjon
CULT	Kultuuri- ja hariduskomisjon
JURI	Õiguskomisjon
LIBE	Kodanike õiguste, justiits- ja siseasjade komisjon
AFCO	Põhiseaduskomisjon
FEMM	Naiste õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse komisjon
PETI	Petitsioonikomisjon

Komisjonide ja parlamendi juhatuse moodustamisel mängivad olulist rolli fraktsioonid (käsiraamatu valmimise ajal oli neid 7).¹⁶ Fraktsiooni moodustamiseks on vaja 25 parlamendiliiget ja esindatud peab olema vähemalt neljandik liikmesriikidest. Parlamendi fraktsioonide ideoloogiline sidusus on tänu nendes esindatud parteide mitmekesisusele vähem väljendunud kui nende emaerakondades. Fraktsioonid kontrollivad ka **raportöör**ide nimetamist, kes vastutavad iga konkreetse eelnõu menetlemise eest ning kellel on oluline mõju parlamendi arvamuse kujunemisel.

Lisaks komisjonidele on Euroopa Parlamendis loodud erinevad delegatsioonid (*kokku 35*)¹⁷, kes korraldavad suhteid Euroopa Liitu mittekuuluvate riikide parlamentidega. Delegatsioonidel on suur osatähtsus Euroopa mõju suurendamisel väljaspool ühendust.

¹⁶ http://www.europarl.europa.eu/groups/default_et.htm

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/activities/delegations/home.do?language=ET>

Iga järgneva lepinguga on parlamendi rolli suurendatud ning Lissaboni leping kinnitab seda arengut veelgi. Lissaboni lepinguga vajab Euroopa Parlamendi heakskiitu 95% õigusloomest (*varasema 35 valdkonna asemel 85*). Sisuliselt tähendab see seda, et mitmes küsimuses, kus Euroopa Parlamendiga varem ei konsulteeritud, on parlamendil nüüd nõukoguga võrdne seadusandlik võim ning parlamendiliikmetel hakkab olema sõnaõigus enamiku õigusaktide koostamisel. Nii on Lissaboni lepinguga lisandunud sellised valdkonnad, nagu seaduslik ränne, õiguslane koostöö kriminaalasjades (Eurojust, kuritegevuse ennetamine, kriminaalõiguslaste normide, süütegude, karistuste ühtlustamine), politseikoostöö (Europol) ja teatavad ühise põllumajanduspoliitika seotud küsimused ([vt lisa 2](#)).

Õigusloomega seotud volitusi jagab parlament Euroopa Liidu Nõukoguga, kellest sõltumatult ei saa parlament Euroopa Liidu õigusakte vastu võtta. Parlamendi mõjuvõimu suuruse ühe või teise seaduse vastuvõtmisel määrab **menetluskord**. Kõige levinum ning parlamendi õigusaktide menetlemisel nõukoguga võrdsustav kord on **seadusandlik tavamenetlus** (*varem kaasotsustusmenetlus*), mille kohaselt õigusakti vastuvõtmiseks on vaja mõlema institutsiooni nõusolekut. Kuigi seadusandlik tavamenetlus on kujunenud reeglisk, on mitu olulist valdkonda, kus parlamendil on sootuks erinev roll. Järgnevas alapeatükis antakse lühike ülevaade olulisematest menetlusvormidest.

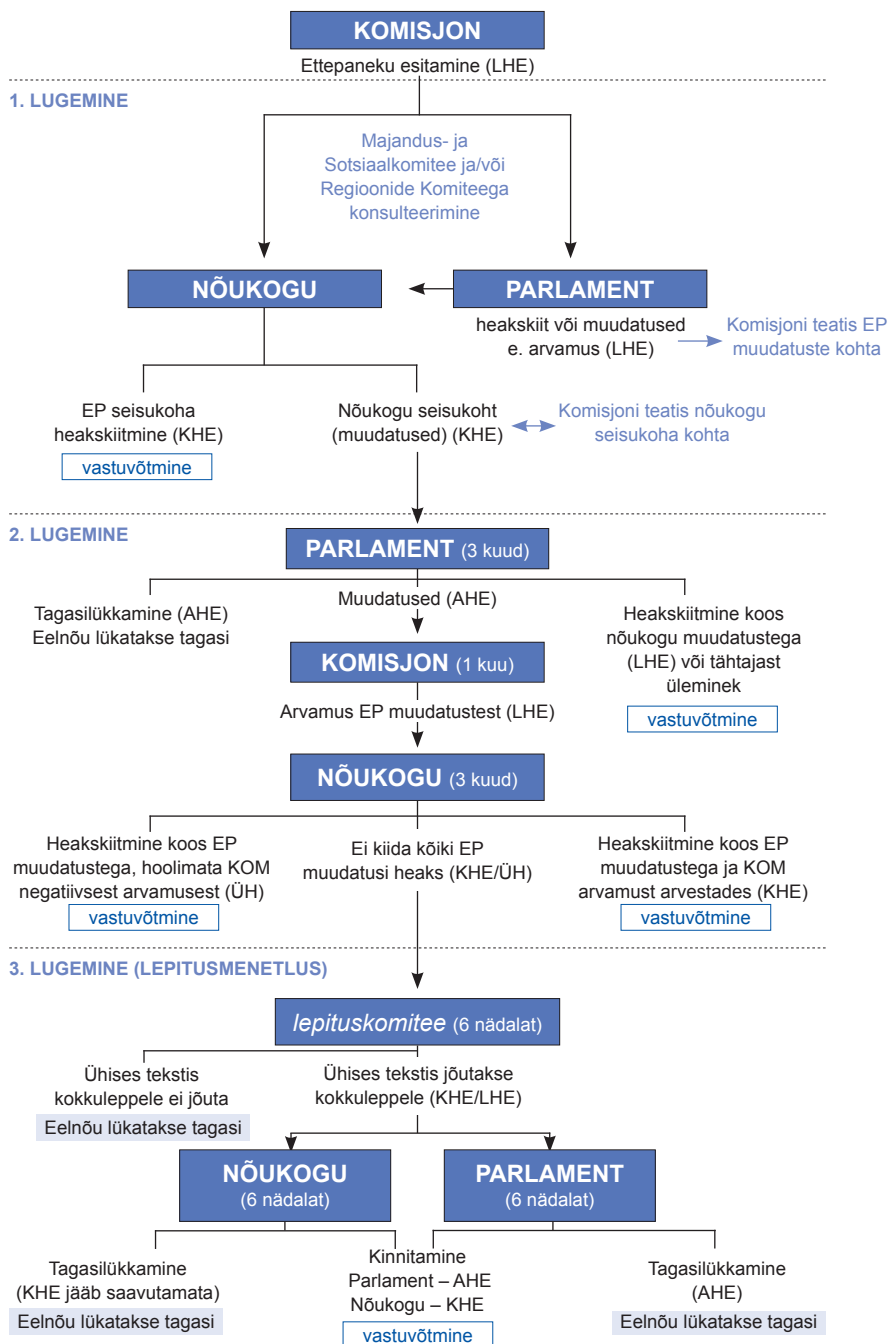
Lisaks eelpoolnimetatule suureneb Lissaboni lepingu jõustumisel Euroopa Parlamendi võim Euroopa Komisjoni liikmete määramisel, rääkimata sellest, et Euroopa Komisjoni president valitakse Euroopa Parlamendi poolt (ülemkogu ettepaneku alusel), võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi.

Parlamendi osalemine otsustusprotsessis

*Seadusandlik tavamenetlus*¹⁸

Lissaboni lepingus nimetatakse senist kaasotsustusmenetlust (EÜ asutamislepingu artikkel 251) seadusandlikuks tavamenetluseks (ELTL art 294). Selle menetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse laiendamine Amsterdami, Nice'i ja Lissaboni lepinguga tähendas parlamendi võimu olulist suurenemist. Kui enne seda oli parlamendil vaid nõuandev funktsioon, siis nüüd tegutseb parlament nõukogu kõrval kaasseadusandjana. Seetõttu nimetatakse ka selle menetlusvormiga vastuvõetud akte Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. Kaasotsustusmenetlus löi parlamendi ja nõukogu vahele rollijaotuse, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelise võimujaotusega. Valdkondade loetelu, kus Lissaboni lepingu jõustumise järgselt tehakse otsuseid seadusandliku tavamenetlusega, [vt lisast 2](#).

¹⁸ Detailsemat informatsiooni seadusandliku tavamenetluse kohta on võimalik hankida Euroopa Parlamendi käsiraamatust "Lepitused ja seadusandlik tavamenetlus: Kuidas tegutseb parlament kaasõigusloojana", vt linki käsiraamatu veebiversiooni lehel www.riigikantslei.ee/euroopa



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

Kui parlament kiidab kolme kuu jooksul nõukogu seisukoha heaks või ei anna arvamust, loetakse õigusakt teisel lugemisel vastuvõetuks. Kui ta lükkab liikmete häälteenamusega nõukogu seisukoha tagasi, jääb õigusakt vastu võtmata. Kui ta aga otsustab esitada nõukogu seisukoha tekstile omapoolsed muudatused, jätkub teine lugemine ning pall veereb tagasi nõukogu värvasse. Kui nõukogu kiidab parlamendi muudatused heaks, loetakse õigusakt vastuvõetuks. Kui ta kõiki parlamendi soovitud muudatusi heaks ei kiida, kutsutakse kokku **lepituskomitee**. Nõukogu otsustab menetluse käigus kvalifitseeritud häälteenamusega, v.a juhtudel, kus komisjon parlamendi soovitud muudatustega ei nõustu – sellisel juhul saab nõukogu parlamendi muudatusettepanekud heaks kiita ainult ühehäälselt.

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

Kolmandal lugemisel peavad mõlemad seadusandjad lepituskomitees heakskiidetud ühise teksti kuue nädala jooksul (taas pikendatav ühe kuu ja kahe nädala võrra) vastu võtma, nõukogu peab selleks otsuse tegema kvalifitseeritud häälteenamuse ning parlamendi antud häälte enamusega.

Oluline on silmas pidada, et menetluse jooksul on tavapärane pidada nn triloogi vormis mitteformaalseid kohtumisi nõukogu, parlamendi ja komisjoni esindajate vahel, et lihtsustada võimalikult varases staadiumis kokkuleppele jõudmist. Näiteks informeeritakse Euroopa Parlamenti tegelikkuses nõukogu seisukohtadest juba enne seda, kui parlament annab oma esimese lugemise seisukoha, et parlamendi seisukohas võiks kajastuda juba mõlemale institutsioonile sobiv tekst, mille ka nõukogu saab parandusteta heaks kiita. Mitteametlike kohtumiste ja läbirääkimiste roll on oluline loomulikult ka menetluse järgmistes faasides, kui esimesel lugemisel kokkuleppeni ei jõuta.

Seadusandlik erimenetlus

Aluslepingutes ette nähtud erijuhtudel kasutatakse määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmisel seadusandluse erimenetlust, mida enne Lissaboni lepingu jõustumist nime-

tati konsultatsioonimenetluseks või nõuandemenetluseks. Seadusandliku akti võtab sel juhul vastu kas Euroopa Parlament nõukogu osavõtul või nõukogu parlamendi osavõtul. Erinevalt seadusandlikust tavamenetlusest ei kirjutata seadusandliku erimenetluse täpset protseduuri aluslepingutes lahti. Seadusandliku akti vastuvõtmisel seadusandliku erimenetluse kohaselt peab seetõttu juhinduma konkreetses aluslepingu artiklis (õiguslikus aluses) ette nähtud protseduurist.

Nõusolekumenetlus

Nõusolekumenetlus võeti kasutusele ühtse Euroopa aktiga ning seda laiendati Maastrichti lepinguga. See menetlus kujutab endast pigem parlamendi vetoõigust kui kaasotsustusõigust. Kui parlamendi nõusoleku saamine on aluslepinguga nõutav, võib nõukogu asuda tegutsema alles pärast parlamendi positiivset kinnitust. Nõusolekumenetlust kasutatakse eelkõige rahvusvaheliste lepingute puhul, nt teatud rahvusvaheliste läbirääkimiste alustamiseks ja lõpetamiseks: kandidaatriigiga läbirääkimiste alustamine (EL lepingu art 49) ja osade rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, mille üheks osapooleks on Euroopa Liit (ELTL art 300)¹⁹, samuti ka liikmestaatuse peatamise protseduuride puhul (EL lepingu art 7). Lissaboni lepinguga laienesid Euroopa Parlamendi volitused ka siin: nüüdsest on vaja Euroopa Parlamendi nõusolekut kõigile rahvusvahelistele kokkulepetele, mis käsitlevad seadusandliku tavamenetlusega seotud küsimusi.

Eelarvemenetlus

Lissaboni lepinguga hakkab kehtima uus, lihtsustatud ja demokraatlikum, ainult ühe lugemisega eelarvemenetlus. Eelarve valdkonnas kinnitab Lissaboni leping mitmeaastase finantsraamistikuga kehtestatud praktika, mille jaoks edaspidi on vaja parlamendi heakskiitu. Lisaks sellele nähakse Lissaboni lepinguga ette, et parlament ja nõukogu määravad koos kindlaks kõik kulud ehk kaotatakse ära varem esinenud vahetegemine niinimetatud kohustuslike kulude (näiteks põllumajanduse otsetoetused) ja mittekohustuslike kulude vahel, mis tähendab seda, et Euroopa Parlamendist on saanud eelarveküsimustes nõukoguga võrdne otsustaja.

Lissaboni lepinguga antakse rahvusparlamentidele suurem roll ühenduse otsustes kaasa rääkida. Komisjon edastab nüüdsest kõik õigusloomelised seaduseelnõud otse rahvusparlamentidele, kellel on oma arvamuse avaldamiseks aega 8 nädalat. Kui rahvusparlamendid lükkavad Euroopa Komisjoni ettepaneku lihthäälteenamusega tagasi, peab komisjon oma ettepanekut põhjendama, selle kas uuesti läbi vaatama, muutma või tagasi võtma.

¹⁹ Endine EÜ asutamislepingu art 300.

1.5. Muud institutsioonid ja asutused

1.5.1. Muud institutsioonid

1.5.1.1. Euroopa Liidu Kohus

<http://curia.europa.eu/>

Euroopa Liidu Kohtu ülesandeks on tagada, et aluslepingute ja liidu institutsioonide õigusaktide tõlgendamisel ning kohaldamisel järgitaks EL õigust. Euroopa Liidu Kohus koosneb Euroopa Kohtust, üldkohtust ja erikohtutest. Euroopa Kohtule on antud ulatuslik pädevus erinevat tüüpi hagide läbivaatamiseks. **Lepinguliste kohustuste rikkumise hagi** võimaldab Euroopa Kohtul kontrollida, kas liikmesriik on täitnud ELi õigusest tulenevaid kohustusi, kuigi kohtusse pöördumisele eelneb komisjoni läbiviidav eelmenetlus (vt peatükk 7.2. Rikkumismenetlus). **Tühistushagi** võib esitada liikmesriik, liidu institutsioon (parlament, nõukogu, komisjon) või üksikisik²⁰ mõne institutsiooni õigusakti (määrused, direktiivid, otsused) tühistamiseks. **EL institutsioonide tegevusetuse vaidlustamise hagi** võimaldab Euroopa Kohtul ja üldkohtul kontrollida EL institutsioonide tegevusetuse õiguspärasust. **Hagi kahju hüvitamiseks**, mis põhineb lepinguvälisel vastutusel, võimaldab üldkohtul määratleda ühenduse vastutust institutsioonide või nende teenistujate poolt oma teenistusülesannete täitmisel kodanikele ja ettevõtjatele tekitatud kahju osas.

Euroopa Kohtusse võib esitada **apellatsioonkaebusi** üldkohtu lahendite kohta õigusnormide väärkohaldamise küsimustes. Samuti teeb Euroopa Kohus vaid Euroopa Liidu õigusele iseomaseid **eelotsuseid**. Et liikmesriikide kohtud on peamised ELi õiguse tagajad, siis ELi õiguse tõhusaks ja ühtlaseks rakendamiseks ning erineva tõlgendamise vältimiseks võivad ja mõningatel juhtudel peavad siseriiklikud kohtud pöörduma Euroopa Kohtu poole, et saada eelotsus mõne ELi õiguse sätte tõlgenduse küsimuses. Kohtu otsus on siduv nii adressaadile kui ka teiste liikmesriikide kohtute suhtes, kes lahendavad samasugust küsimust.

Üldkohus (enne Lissaboni lepingu jõustumist: **esimese astme kohus**) on pädev arutama ja lahendama esimese astmena kõiki hagisid või menetlusi, välja arvatud neid, mis on määratud erikohtule või kuuluvad põhikirja järgi ainult Euroopa Kohtu pädevusse. Arvestades üldkohtusse esitatud kohtuasjade arvu kasvu, nähti Nice'i lepinguga ette selle juurde kohtukolleegiumide moodustamine teatavates valdkondades kohtuvõimu teostamiseks. Lissaboni lepinguga nimetati kohtukolleegiumid ümber erikohtuteks. Nõukogu otsusega on seni moodustatud ELi avaliku teenistuse kohus. Euroopa Kohtu ja üldkohtu kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste kokkuleppel

²⁰ Kui viimane on selle õigusakti adressaadiks või puudutab see teda otseselt ja isiklikult.

kuueks aastaks (Euroopa Kohtusse kuulub igast liikmesriigist üks kohtunik; üldkohtu liikmete arv on sätestatud ELi Kohtu põhikirjas, praegu on selleks arvuks 27, st praktikas igast liikmesriigist üks kohtunik). Eesti kandidaadid esitab Vabariigi Valitsus Välisministeeriumi ettepaneku põhjal.

[Osalemisest Euroopa Kohtu menetlustes vt peatükk 8 Eesti seisukohtade väljatöötamine Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes.](#)

1.5.1.2. Kontrollikoda

<http://eca.europa.eu/>

Kontrollikoda auditeerib Euroopa Liidu raamatupidamiskontosid ning koostab iga eelarveaasta lõppemise järel aastaaruande eelarve täitmise kohta, eesmärgiga parandada finantsjuhtimist ja teavitada Euroopa kodanikke riiklike vahendite kasutamisest.

1.5.1.3. Euroopa Keskpank

<http://www.ecb.eu/>

Keskpank on vastutav rahapoliitika eest euroalal (liikmesriigid, kus on käibel ühisraha). Tema põhiülesanneteks euroala rahapoliitika määratlemine ja rakendamine, välisvaluutatehingute teostamine ja välisvaluutareserveid hoidmine ja haldamine ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine. Samuti on keskpangal ainuõigus anda luba pangatähtede emissiooniks euroalal.

1.5.2. Nõuandvad organid

1.5.2.1. Regioonide Komitee

<http://www.cor.europa.eu/>

Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis loodi Maastrichti lepingu alusel ning koosneb Euroopa regioonide ja kohalike omavalitsuste esindajatest, kelle määravad liikmesriigid. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on seni olnud Regioonide Komitees seitse esindajat ning kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus Siseministeeriumi ettepanekul. Aluslepingute järgi on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Regioonide Komitee käib koos Brüsselis.

1.5.2.2. Majandus- ja Sotsiaalkomitee

http://www.eesc.europa.eu/index_et.asp

Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis koosneb ELi erinevate majanduslike ja sotsiaalsete gruppide esindajatest. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on seni olnud seitse esindajat ning kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi ettepanekul. Kokkuleppeliselt esindavad tööandjaid ja töövõtjaid võrdselt kaks kandidaati ning ülejäänud kolm kandidaati esindavad kolmandat sektorit. Aluslepingute järgi on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Komitee kohtumised toimuvad Brüsselis.

1.5.3. Agentuurid ja ametid

http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_et.htm

ELi agentuurid ja ametid on poolsõltumatud valitsusvälised juriidilised isikud, mis asutatakse aluslepingu vastava artikli alusel või komisjoni ettepanekul nõukogu otsusega. Agentuure luuakse ELi teatud pädevusse kuuluvate konkreetsete tehniliste, teadus- või haldusülesannete täitmiseks, nende kaudu kaasatakse ELi tegevusse huvigruppe ning arendatakse valdkondlikku oskusteavet. Eesti esindajad agentuuride juhtorganitesse nimetab vastava valdkonna eest vastutav minister (vt lisas 3 toodud agentuuride nimekirja). Agentuurid paiknevad eri liikmesriikides. Lisaks on teatud ühenduse programmide haldamiseks loodud täitevasutusi või rakendusameteid, mille asukoht on Euroopa Komisjonis, Brüsselis või Luksemburgis.

2. Euroopa Liidu õigusloome

ELi õigusruum ei ole võrreldav riigisisese õigusruumiga ega ka mitte rahvusvahelise õigusruumiga. ELi õigust võiks nimetada nende kahe sulamiks. Euroopa Kohus on ELi õigusruumi defineerides öelnud, et “ühendus on moodustanud rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra.”²¹ Kõige olulisem põhimõte, mis ELi õiguskorda iseloomustab, on **ELi õiguse ülimuslikkus**²² riigisisese õiguse suhtes. See tähendab, et riigisisesed õigusaktid ei tohi olla vastuolus ELi õigusega. Järgmises kolmes alapeatükis seletatakse ülevaatlilikult lahti ELi õiguse allikad, hierarhia ja (õigus)aktide liigid ning samuti see, kust ELi õigusakte leida võib.

2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad ja hierarhia

ELi õigus jaguneb esmaseks ja teiseks õiguseks. Esmase õiguse moodustavad ELi **aluslepingud**, mis on põhiolemuselt ELi õigusaktide hierarhias kõige kõrgemal seisvad aktid. Kõige tähtsamad ELi aluslepingud on **Euroopa Liidu leping** ja **Euroopa Liidu toimimise leping**²³, milles määratletakse ELi seadusandliku võimu alus ja ulatus. Teisisõnu saavad ELi institutsioonid ja kogu EL tegutseda vaid neile aluslepingutega antud volituste ning seatud eesmärkide piires²⁴ ning nende vastu võetud õigusaktid peavad põhinema mõnel konkreetsel aluslepingu artiklil. Esmase õiguse hulka kuuluvad ka **ELi õiguse üldpõhimõtted**²⁵, mida leiab nii kirjutatud kui ka kirjutamata õigusest. Arvestatava osa ELi õiguse üldpõhimõtteid on loonud Euroopa Kohus, kes on toonud õiguse põhimõtteid ELi õigusesse üle nii rahvusvahelisest õigusest kui ka liikmesriikide riigisiseste õiguskordade ühiste õiguspõhimõtete seast. ELi sõlmitud

²¹ Kohtuasi 26/62 Van Gend & Loos.

²² ELi õiguse ülimuslikkuse põhimõtte tuleneb kohtuasjast 6/64 Costa v ENEL. Aluslepingutele lisatud 17. deklaratsioonis tuletatakse meelde, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes ülimuslikud nimetatud kohtupraktikaga kehtestatud tingimustel.

²³ Endine Euroopa Ühenduse asutamisleping.

²⁴ ELi lepingu art 13 lg 2 sätestab, et „iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“.

²⁵ Näiteks isiku põhiõigused, õiguskindlus, õigus kaitsele, proportsionaalsus, õigustatud ootus jt.

rahvusvahelised lepingud²⁶ kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad ühendust rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa liidu enda õigusruumist ja üheks õiguse allikaks.

Teisese õiguse moodustavad ELi institutsioonide aktid. Seejuures tuleb selgelt eristada institutsioonide **õigusakte** ja **muid akte**. Alates Lissaboni lepingust liigitatakse institutsioonide õigusaktid järgmiselt: **seadusandlikud aktid**, **delegeeritud aktid** ja **rakendusaktid**. Seadusandlikud aktid on aktid, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Sõna „seadusandlik“ viitab seega akti vastuvõtmise menetlusele ning selle menetluse teel võtavad õigusakte vastu ELi seadusandjad Euroopa Parlament ja nõukogu. Delegeeritud aktid ja rakendusaktid on muud kui seadusandlikud aktid. See tähendab, et nende aktide vastuvõtmisel ei kasutata seadusandlikku menetlust.

ELi toimimise lepingu artikli 288 kohaselt võtavad institutsioonid liidu pädevuse teostamisel vastu määrusi (*regulations*), direktiive (*directives*), otsuseid (*decisions*)²⁷, soovitusi (*recommendations*) ja arvamusi (*opinions*)²⁸. Nimetatud akte võetakse vastu ELi toimimise lepingu sätete alusel ja nende täitmiseks, mistõttu teisene akt peab alati sisaldama viidet selle õiguslikule alusele.

2.1.1. Seadusandlikud aktid

Määrus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 288 on määrus ELi õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on **tervikuna siduv** ja **vahetult kohaldatav** kõikides liikmesriikides. Määruse jõustumisel tuleb kehtetuks tunnistada kõik niisugused riigisised õigusaktid, mille tulemuseks võiks olla määruse vahetu õigusmõju takistamine²⁹. Määrus ei anna õigusi ja kohustusi mitte üksnes liikmesriikidele, vaid sellest tulenevad vahetult õigused ja kohustused ka liikmesriikide kodanikele.

Määruse ühetaoline ja vahetu kohaldamine tähendab teisisõnu seda, et määrus ei vaja eraldi riigisisesse õigusse ülevõtmist. Vastupidi – määruse sätete kopeerimine või ümberkirjutamine riigisisestesse õigusaktidesse on koguni keelatud. Puhtpraktilisest seisukohast võib määrust võrrelda seadusega: ta hakkab liikmesriigi territooriumil

²⁶ Euroopa Kohus on kohtuasjas Haegman 131/73 öelnud, et lepingu sätted moodustavad alates nende jõustumisest ühenduse õigusruumi osa.

²⁷ Ei tohi segamini ajada otsustega, mida nõukogu võtab ELi lepingu alusel vastu ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning kaitsepoliitika valdkonnas, mis on poliitilised ning muud kui seadusandlikud aktid ja mille täitmise üle kontrolli teostamiseks komisjonil ega Euroopa Liidu Kohtlul pädevust ei ole.

²⁸ ELi toimimise lepingu art 288.

²⁹ Kohtuasi 39/72 Euroopa Komisjon Itaalia Vabariigi vastu.

kehtima niisugusel kujul, nagu ta vastu võetakse – Eesti seaduste, Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste kõrval ja on nende suhtes ülimuslik.

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

Direktiiv

Nimetuse poolest ilmselt kõige tuntum ELi õigusakt – direktiiv – on ka meetmena üsna eriline. ELi toimimise lepingu artikkel 288 sätestab, et direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku liikmesriigi otsustada. Seega tuleb liikmesriigil direktiiv riigisisesse õigusesse sisse viia, võttes riigisiseseid meetmeid, mis võivad olla nii seadusandlikud (direktiivide jõustamiseks täiendatakse või võetakse vastu uusi siseriiklikke õigusakte) kui ka rakenduslikud (näiteks valitsuse määrusega mõnele asutusele täiendava ülesande andmine). Direktiiv sisaldab tavaliselt ka tähtaega riigisisesse õigusesse ülevõtmiseks.

Erinevalt määrusest ei tulene direktiivist liikmesriigi kodanikele vahetult õigusi ega kohustusi. Kuigi direktiiv jõustub liikmesriigis vaid riigisiseste meetmete võtmisel, saab üksikisik või ettevõtte nõuda oma direktiivist tulenevaid õigusi juhul, kui direktiivi jõustamise tähtaeg on möödunud ning liikmesriik ei ole võtnud vastu riigisiseseid meetmeid selle jõustamiseks.³⁰ Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriik, kes ei ole kehtestanud direktiiviga nõutavaid meetmeid ette nähtud tähtaja jooksul, ei või ära kasutada üksikisikute vastu asjaolu, et ta ei ole täitnud talle direktiiviga pandud kohustusi.³¹ Samuti peavad direktiivi rakendusakti õigusi andvad sätted olema selgesõnalised ja täpsed ega tohi seada lisatingimusi, mida direktiivis pole ette nähtud. Samas tuleb silmas pidada, et sellised nn määrusesarnased täpse regulatsiooniga direktiivid on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades. Lähemalt on direktiivi ülevõtmisega seotud asjaoludest räägitud käsiraamatu neljandas osas.

³⁰ "Teisest küljest ei saa direktiivil olla vahetut õigusmõju niikaua, kui liikmesriikidele ette nähtud tähtaeg direktiivi sätete ülevõtmiseks siseriiklikku õiguskorda ei ole möödunud; selline mõju tekib üksnes ettenähtud tähtaja möödumisel ja juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole oma kohustusi täitnud." (Kohtuasi 148/78).

³¹ Kohtuasi 152/84.

Otsus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 288 on otsus õigusakt, mis sarnaselt määrusele on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele. Otsus võib olla suunatud mõnele liikmesriigile – mis tähendab ühtlasi, et riik peab seda täitma – või siis liikmesriigis tegutsevale füüsilisele ja juriidilisele isikule – sellisel juhul peab otsust täitma asjaomane isik.

2.1.2. Muud kui seadusandlikud aktid

Lisaks seadusandlikele aktidele – määrustele, direktiividele ja otsustele – näeb ELi toimimise leping ette ka **delegeeritud aktid** ja **rakendusaktid**.

Seadusandliku aktiga on võimalik delegeerida komisjonile õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on oma olemuselt üldkohaldatavad ning mille eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti teatud osi. Selliseid akte nimetatakse **delegeeritud aktideks**. Delegeeritud akt on üldkohaldatav akt, mis täiendab või muudab seadusandliku akti mitteolemuslikke elemente. Siia kuuluvad suures osas õigusaktid, mille vastuvõtmisele kohaldus kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni Euroopa Parlamendi kontrolliga regulatiivkomitee menetlus. Delegeeritud õigusakti tunneb ära selle järgi, et tema pealkirjas sisaldub alati sõna „delegeeritud“.

Liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on liikmesriikidel kohustus võtta riigisisese õiguse meetmeid. Seejuures, kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja kehtestada ühetaolisi tingimusi, kehtestab komisjon nende õigusaktide alusel **rakendusaktid**³², mille vastuvõtmiseks võib alusakt ette näha komitoloogia-menetluse kasutamise. Rakendusaktid tunneb ära nende pealkirjas sisalduva sõna „rakendus“ järgi.

2.1.3. Muud aktid

Erinevalt eelpool kirjeldatud õiguslikult siduvatest teisestest aktidest ei ole **arvamused** ja **soovitused** õiguslikult siduva jõuga³³, kuid neid käsitletakse kui juhtnööre või suuniseid nii õigusloome tegevuses kui ka üldises halduskäitumises. Soovitused ja arvamused ei ole õigusaktid. Mõnikord nimetatakse neid ka riigisisese õiguse ühtlustamise kaudseteks allikateks.

Lisaks ELi toimimise lepingus nimetatud teiselele õigusaktidele võib ELi õigusest leida suurel hulgal nn **leebe regulatsiooni** dokumente, nagu näiteks teatised, raam-

³² ELi toimimise lepingu art 291.

³³ ELi toimimise lepingu art 288.

dokumendid, juhendid, kokkuvõtted, järeldused, protseduurireeglid. Enamik nimetatud dokumentidest ei ole siduvad, see tähendab, et neil ei ole seaduse jõudu ja need ei ole vastu võetud õigustloovatele aktidele ette nähtud menetlust rakendades. Olgugi et tegemist on pigem soovitusliku iseloomuga dokumentidega, on nende eesmärgiks siiski teatud käitumist reguleerida või ühtlustada. Nimetatud dokumentidest on protseduurireeglid siduvad käitumisjuhendid institutsioonidele, mille tegevust nad reguleerivad. Kuid näiteks kuigi ülemkogu järeldused on siduvad üksnes poliitiliselt, on nad ELi edasises arengus siiski määrava tähtsusega.

Lisaks aluslepingutele ja nimetatud õigusaktidele mängivad Euroopa Liidu õigusruumis määravat rolli ka **Euroopa Kohtu otsused**. Euroopa Liidu kohtupraktikas on kohus ELi õigusnorme tõlgendanud ning täpsustanud, samuti on kohus loonud ELi õiguse põhimõtteid.³⁴

II ja III samba aktid

Enne Lissaboni lepingu jõustumist kujutati ELi kolmesambalisena. Seetõttu liigitati ELi õigusakte ka I, II ja III samba aktideks. Sellest liigitusest lähtuvalt olid määrused, direktiivid, otsused, soovituselised ja arvamused I samba aktid, kuna need võeti vastu ELi I sambasse kuulunud EÜ asutamislepingu alusel. EL võttis õigusakte vastu ka II ja III samba raames. II samba ehk ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika akte³⁵ ja III samba ehk kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö akte³⁶ võeti vastu ELi lepingu alusel.

III samba õigusaktidest väärib tähelepanu **raamotsus**, millega reguleeritakse politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades ning mis sarnaneb olulisel määral direktiivile. Raamotsus on liikmesriigile siduv saavutamist vajava eesmärgi seisukohalt, kuid jätab valikuvabaduse vormi ja meetodi osas. Küll aga ei ole raamotsustel vahetut õigusmõju ning komisjon ei saa liikmesriiki raamotsuse rakendamatajätmise pärast Euroopa Kohtus vastutusele võtta (selleks tekib tal õigus Lissaboni lepingu jõustumise hetkest 5-aastase üleminekuperioodi järel). Samas on Euroopa Kohtul pädevus teha raamotsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta eelotsuseid.

Lissaboni lepinguga ELi sammaste struktuur kadus ning kriminaalasjade valdkonnas tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames hakatakse vastu võtma tavapäraseid

³⁴ Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti pingeliste riikidevaheliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis lõpuks kõigile osapooltele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside viil ning ka sõnastus võib seeläbi mitmeti mõistetavaks kujuneda. Euroopa Liidu Kohtu kohtuasjade lahendina esitatud tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas mingit sätet tuleb mõista ning rakendada.

³⁵ ÜVJP raames võidakse vastu võtta järgmisi õigusakte: otsused ühisstrateegia kohta, ühismeetmed, ühised seisukohad.

³⁶ Kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames võidakse vastu võtta järgmisi õigusakte: ühised seisukohad, raamotsused, muud otsused.

õigusakte – määruseid ning direktiive, erisused jäävad püsima seega ainult ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

2.2. Kuidas leida Euroopa Liidu õigusakte?

Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse **Euroopa Liidu Teatajas**³⁷ kõigis Euroopa Liidu ametlikes keeltes, mille hulka alates 1. maist 2004 kuulub ka eesti keel.

Nagu iga uue laienemise järel, nii anti ka 2004. aastal pärast uute liikmesriikide liitumist välja Euroopa Liidu Teataja eriväljaanne³⁸, mis sisaldab Euroopa Liidu õigusakte (seisuga enne liitumist) kõigis uutes ametlikes keeltes. Eestikeelne 2004. aasta Euroopa Liidu Teataja eriväljaanne ilmus nii köidetud paberväljaandena kui ka CD ROMil ning on osaliselt üleval ka Internetis. Alates Eesti liitumisest ELiga ilmub eestikeelne Euroopa Liidu Teataja regulaarselt ning seda on võimalik tellida müügiesindaja kaudu, kelleks Eestis on Kaubandus-Tööstuskoda.³⁹

Kõige lihtsam on Euroopa Liidu õigusakte otsida ELi õigusaktide andmebaasist **EUR-Lex**.⁴⁰ EUR-Lex'i kasutamine on tasuta ning see pakub otsest ja vaba juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele: Euroopa Liidu Teatajale, esmastele õigusaktidele, teistele õigusaktidele ja kohtupraktikale.

Õigusakti avaldamise andmetes viidatakse Euroopa Liidu Teatajale (ELT) alates 01.02.2003. Varem avaldati õigusaktid Euroopa Ühenduste Teatajas (EÜT).

Komisjoni ettepanekute ning teatiste otsinguks ja nende edasise menetluse jälgimiseks võib kasutada andmebaasi **Pre-Lex**.⁴¹

Omaette küsimus on erinevatest allikatest kättesaadavate ELi õigusaktide autentsus ehk õiguslik kaal. Nimelt loetakse Euroopa Liidus ametlikuks allikaks vaid Euroopa Liidu Teataja trükitud või CD ROM versiooni. Seega – kuigi formaalselt ei saa elektroonilist versiooni õiguse allikana käsitleda – võib nimetatud andmebaase siiski töö käigus kasutada.

³⁷ http://publications.europa.eu/official/index_et.htm

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/JOEdSpecRep.do?year=2004>

³⁹ <http://www.koda.ee> Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus müüb oma trükiseid oma müügiagentide võrgustiku kaudu. Müügiagentide nimekiri liikmesriikides on saadaval aadressil http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm

⁴⁰ <http://eur-lex.europa.eu/et/index.htm>

⁴¹ <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=et>

3. Eesti seisukohtade kujundamine

3.1. Euroopa Liidu küsimuste siseriiklik koordineerimine

Eesti ELi asjade koordinatsioonisüsteemi eesmärgiks on tagada riigi terviklik, tõhus ja tõrgeteta osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Nagu esimestes peatükkides kirjeldatud ELi otsustusprotsessist lähtub, on ühe ja sama küsimuse arutelu nõukogus tihti nii vertikaalselt (poliitiline/ekspertide tasand) kui horisontaalselt (erinevad valdkondade töögrupid/nõukogud) killustatud. Ka siseriiklikult vastutavad küsimuse menetlemise eest erinevates etappides erinevad ametkonnad. Lisaks valdkonna eest vastutavale ministeeriumile võib küsimust arutada ka mõne muu ministeeriumi hallata olev töögrupp. Kindlasti läbib küsimus varem või hiljem alaliste esindajate komiteed, mistõttu menetlemisega on seotud ka Välisministeerium ja Riigikantselei. Kui tegemist on Eestile olulise küsimusega, tuleb seisukohad eelnevalt kooskõlastada ning valitsuses ja Riigikogus heaks kiita. Koordinatsioonisüsteemi peamine ülesanne ongi tagada, et erinevad ametkonnad, kes on ELi otsustusprotsessi erinevates etappides seotud kas seisukoha kujundamise või selle esindamisega, oleksid toimivast teadlikud, saaksid vajadusel panustada seisukoha kujundamisse ning esitaksid nõukogus ühtset arusaama sellest, millises suunas soovib Eesti küsimuse arutelu mõjutada. Siseriiklikult peaks hea koostöö siseriikliku koordineerimisprotsessi erinevate lülide vahel suutma ka küsimusi prioritseerida. See hõlmab nii laiemate ja pikemaajaliste prioriteetide seadmist kui ka n-ö igapäevaste küsimuste sõelumist, et vältida valitsuse ülekoormamist spetsiifiliste vaidlusküsimuste lahendamisega. Alljärgnevalt on lühidalt välja toodud koordinatsiooniprotsessis osalevad institutsioonid ja nende ülesanded ([vt ka allpool toodud tabelit ELi asjade menetluskorrald](#)).⁴²

⁴² Õigusaktid, millega reguleeritakse ELi küsimuste koordineerimist, on järgmised: Vabariigi Valitsuse seadus (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13227507>), Vabariigi Valitsuse reglement (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12815892>), Vabariigi Valitsuse määrus EL dokumentide menetlemise korra kohta (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=629917>) ning Vabariigi Valitsuse korraldus ELi koordinatsioonikogu moodustamise kohta (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=873367>).

menetlus	etapp	vastutaja	tegevus
Komisjon esitab algatuse	1	KOK	Algatus koos lisatud dokumentidega edastatakse EL Nõukogu sekretariaadist elektrooniliselt Riigikantseleisse. KOK määrab kindlaks algatuste eest vastutaja ja seisukohtade valitsusele esitamise tähtaja.
	2	Ministeerium	Määrab algatusele vastutaja ja kujundab esialgse seisukoha edasise menetlemise osas.
Seisukoha kujundamine	3	Ministeerium	Algatuse analüüs. Seisukohtade küsimine kaastatud ministeeriumitelt ja huvigruppideelt, vajadusel kohtumiste korraldamine. Vajadusel materjalide ettevalmistamine VV istungile esitamiseks.
	4	KOK	VV istungile esitatavate seisukohtade läbiarutamine – kooskõlastused, teiste ministeeriumite arvamused, täiendused.
	5	Valitsus	Seisukoha arutamine, heakskiitmine või tagasilükkamine.
	6	ELAK	Riigikantselei edastab seisukoha Riigikogu EL asjade komisjonile ja Eesti EP liikmetele. ELAK koos asjaomaste komisjonidega kujundab oma seisukoha. Vajadusel uus arutelu Vabariigi Valitsuses, kui Riigikogu ei nõustu valitsuse seisukohaga.
Seisukoha kaitsmine EL Nõukogu eri töötasanditel	7	Ministeerium	Seisukoha kaitsmine töögrupis. Juhul kui seisukohta on lähtuvalt töögrupi aruteludest vaja muuta, tuleb minna uuesti etappi 4. Seisukohtade ettevalmistamine Coreperi kohtumisteks.
	8	VM ja Riigikantselei	Seisukohtade koondamine Coreperiks ja kaitsmine Coreperis.
	9	Ministeerium	Riigikantselei edastab nõukogu päevakorrad ministeeriumitele, kes valmistavad ette Eesti seisukohad sisulistes päevakorrapunktides.
	10	KOK	Eesti seisukohtade arutamine ja "sõelumine" valitsuse jaoks. Vajadusel ettepanekud seisukohtade täiendamiseks.
	11	Valitsus	Arutelu ja seisukohtade heakskiitmine. Riigikantselei edastab seisukohad Riigikogu EL asjade komisjonile.
	12	ELAK	Seisukoht valitsuse seisukohtade osas nõukogu päevakorrapunktile.
	13	Ministeerium	Seisukoha kaitsmine nõukogus. Ülevaate ettevalmistamine valitsusele nõukogu sisulistest aruteludest (tagasiside ka KOKile).
Õigusakti vastuvõtmine ja ülevõtmine	14	Riigikantselei	Teeb kaks korda kuus väljavõtted jõustunud õigusaktidest ning esitab KOKile ettepanekud vastutavate ministeeriumide ning ülevõtmise või rakendamise tähtaegade osas.
	15	KOK	Määratleb õigusaktide eest vastutavad ministeeriumid. Arutab valitsuskabinetile esitatavaid ülevaateid ja täpsustab direktiivide ülevõtmise seisu.
	16	Ministeerium	Tagab EL õigusaktide õigeaegse ülevõtmise ja rakendamise ning planeerib selleks vajalikud tegevused.

Täidesaatev võim

Euroopa Liidu tasandil esindab seadusandlikus protsessis riike paradoksaalsel kombel täidesaatev, mitte seadusandlik võim. Seetõttu ongi ilmselt paslik alustada erinevate valitsusasutuste kohustustest ja ennekõike valitsuskabineti rollist ning alles seejärel keskenduda seadusandja ehk Riigikogu rollile.

Valitsuse pädevuses on kõikide oluliste Euroopa Liiduga seotud strateegiliste küsimuste ja poliitiliselt tundlike küsimuste sisuline arutelu ning ametnike tasandil lahenduseta jäänud konkreetsemate küsimuste ja probleemide lahendamine ([lähemalt vt peatükk 3.2.](#)). Valitsus määratleb Eesti poliitilised prioriteedid (valitsuse poliitika ELs) ning lühemaajalised eesmärgid nende elluviimiseks (need vaadatakse tavaliselt üle kord poolaastas iga eesistumisperioodi alguses). Lisaks kiidab valitsus heaks kõik Eesti seisukohad olulisemate ELi õigusaktide eelnõude ja teiste algatuste osas ning samuti Eesti seisukohad Euroopa Liidu Nõukogu ministrite istungiteks.

Peaminister juhib ELi küsimuste siseriiklikku koordineerimist ning kannab poliitilist vastutust protsessi tõhusa ja eesmärgipärase kulgemise eest. Peaminister esindab Eestit ka ülemkogu kohtumistel ning valitsusjuhtide tasandil kokku tuleva Euroopa Liidu Nõukogu kohtumistel.

Ministeeriumid vastutavad ELi algatuste ja eelnõude kohta Eesti seisukohtade väljatöötamise eest oma vastutusallas ja nende kaitsmise eest ELi otsustusprotsessis. Ministeeriumide eksperdid ja kõrgemad ametnikud osalevad nõukogu töögruppides ja komiteedes eelnõude menetluses, valmistavad ministrile ette taustmaterjale nõukogu kohtumisteks ning suhtlevad aktiivselt oma kolleegidega teistes ministeeriumides. Seega lasub ministeeriumidel suur vastutus ELi poliitika kujundamisel ja elluviimisel oma valdkondades. Samas on ELi poliitika kujundamine ja elluviimine erinevalt siseriiklikust poliitika kujundamisest mõneti kollegiaalsem, st olulisemates küsimustes tuleb seisukoht kujundada koostöös teiste valitsusasutustega ning seisukohad kinnitatakse lõplikult valitsuses ja Riigikogus. Samuti vastutavad ministeeriumid vastuvõetud ELi õigusaktide siseriikliku rakendamise eest.

Koordinatsioonikogu (KOK) on valitsuse korraldusega moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon. Nagu nimi juba ütleb, on KOK koordinatsioonüsteemi keskne organ, mille peamisteks ülesanneteks on arutada ja lahendada kõiki Eesti ELis osalemise küsimusi ja võimalikke probleeme. Läbi KOKi tagatakse valitsusele esitatavate seisukohtade kooskõlastatus ministeeriumide vahel, vaidlusküsimuste lahendamine, infovahetus ning kõikvõimalike muude Euroopa Liiduga seotud probleemide kaardistamine ja lahendusvariantide leidmine. Lähtuvalt seadustes toodud kriteeriumidest sõelub KOK välja need küsimused, mille osas on vajalik seisukohtade kinnitamine valitsuses, ning määratleb vastuvõetud ELi õigusaktide siseriikliku rakendamise eest vastutavad ministeeriumid. KOKi koosseisu kuuluvad kõigi ministeeriumide ja Eesti

Panga esindajad, kellele lisanduvad vaatleja staatuses Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni ja presidendi kantselei esindajad.

Riigikantselei ELi sekretariaat (ELS)⁴³ nõustab valitsust Euroopa Liiduga seotud küsimustes ja osaleb valitsuse Euroopa Liidu alaste seisukohtade kujundamises, toetab peaministrit tema ELi suunalises töös, korraldab ametkondadevahelise koordinaatsioonikogu tööd, koordineerib juhiste koostamist Coreper I istungiteks ning ületüldist Euroopa Liidu dokumentide menetlemist. Sekretariaat allub Riigikantselei EL asjade direktorile, kes juhib KOKi tööd ja nõustab peaministrit ELi küsimustes.

Välisministeeriumi ELi osakond (ELO)⁴⁴ aitab kujundada Eesti seisukohti üldja institutsionaalsetes küsimustes ning koordineerib juhiste koostamist Coreper II istungiteks. Viimases tööloigus vastutab ELO Coreper II koordinaatsioonibüroo ministeeriumide juhiste õigeaegse valmimise eest Coreperi iganädalasteks istungiteks. Üldiselt esitab eesistuja Coreperi päevakorra istungile eelneva nädala reedel ning ministeeriumidelt palutakse juhiseid istungile eelnevaks päevaks. Samal päeval toimub alalises esinduses saadiku briifimine.

Eesti alaline esindus ELi juures⁴⁵ (AEEL) esindab valitsust ELi institutsioonides (nõukogu, Coreper, nõukogu töögrupid ja erikomiteed, komisjoni komiteed) ning on oluline ühenduslülil suhtlemisel ELi institutsioonidega.

Siseriiklikud töögrupid (ministeeriumidevahelised või ministeeriumisisesed) on loodud, tagamaks erinevate huvide paremat arvestamist Eesti seisukohtade kujundamisel. Konsulteerimine toimub nii erinevate riigiasutuste vahel kui ka riigisektori väliselt, näiteks huvigruppidega. Töögruppide arv, töövorm ja koosseis on valdkonna eest vastutava ministeeriumi otsustada. Enamasti käivad nad koos harva ja valdavalt on tegemist rohkem või vähem formaliseeritud e-posti nimekirjadega.⁴⁶

Seadusandlik võim

Kuigi Eesti seisukohti kujundavad ja esindavad ELi institutsioonides täitevvoimu esindajad, on **Riigikogul** oluline roll ELis esitatavatele Eesti seisukohtadele võimalikult laia ühiskondlik-poliitilise kandepinna tagamisel ning valitsuse EL-suunalise töö järelevalvel.

⁴³ <http://www.riigikantselei.ee/?id=5177>

⁴⁴ <http://www.vm.ee/?q=et/taxonomy/term/181>

⁴⁵ <http://www.eu.estemb.be/>

⁴⁶ Nimekirja siseriiklikest töögruppidest vaata: <http://www.riigikantselei.ee/?id=5007>

Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele esitab valitsus parlamendile arvamuse andmiseks valitsuse poolt välja töötatud seisukohad selliste ELi õigusaktide eelnõude kohta, mille reguleerimisala nõuab vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist. Samuti esitatakse seisukohad eelnõude kohta, mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik ja/või sotsiaalne mõju. Riigikogule esitatakse menetlemiseks tihti ka seisukohad konsultatsioonidokumentide (rohelised ja valged raamatud ning teatised) kohta. Seetõttu on tähtis, et seisukohti ettevalmistav ministeerium arvestaks lisaks KOKi ja Vabariigi Valitsuse tasandile ka Riigikogus menetlemisest tuleneva lisaajaga ning alustaks seisukohtade kujundamist võimalikult varajases staadiumis, et Eestil oleks legitiimne ja kõikidel tasanditel läbiarutatud seisukoht võimalikult varajases ELi otsustusprotsessi staadiumis.

Vabariigi Valitsus saadab ELi õigusaktide algatused Riigikogu juhatusel koos valitsuse seisukoha, seletuskirja ja muu vajaliku dokumentatsiooniga. Riigikogu juhatus määrab menetlemise ajakava, edastab materjalid **Euroopa Liidu asjade komisjonile (ELAK)**⁴⁷ ning määrab eelnõu kohta arvamust andma ühe või mitu alatist komisjoni.⁴⁸ Pärast valdkondlike alatiste komisjonide arvamuste saabumist arutab ELi asjade komisjon eelnõu koos seisukohad ja seletuskirja koostanud vastava ministeeriumi ametnikuga ning esitab oma seisukoha valitsusele. ELAK võib valitsuse seisukoha heaks kiita, teadmiseks võtta, tagasi lükata, seda osaliselt parandada või täiendada või seisukohta mitte võtta. Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele⁴⁹ on Vabariigi Valitsus kohustatud Riigikogu seisukohast kinni pidama. Erandiks on olukord, kus ELAKi antud volitused jäta ministri läbirääkimistel isolatsiooni või tupikseisu ega võimaldaks kompromisse, mistõttu Eesti huvid võiksid saada kahjustatud. Sellisel juhul peab Vabariigi Valitsus tekkinud olukorda esimesel võimalusel Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile põhjendama.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus paneb valitsusele kohustuse edastada lisaks ELi õigusakti eelnõule ka selle kohta koostatud **seletuskiri**, milles selgitatakse esitletava akti eesmärki, eelnõu Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise korda ja ajakava. Samuti esitatakse seletuskirjas koos valitsuse seisukohaga ka mõjude analüüs eelnõu suhtes ([selle kohta vt lähemalt Justiitsministeeriumi poolt välja töötatud „Õigusakti mõjude analüüsi kontseptsiooni“](#)). **Seletuskiri peaks sisaldama ELi algatuse Eesti-poolset analüüsi, mitte üle kordama komisjoni analüüsi.**

⁴⁷ <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31646>

⁴⁸ Välis- ja julgeolekupoliitika ja ESDP küsimustes on Riigikogu juhtkomisjoniks väliskomisjon.

⁴⁹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12849986>

Lisaks ELi õigusaktide eelnõudele jälgib ELAK Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu kohtumistel toimuvat. Valitsuse liikmete osalemine ELAKi ja valdkonnakomisjonide istungitel annab võimaluse arutleda Eesti seisukohtade üle poliitilisel tasandil. Üldreeglina saavad Eesti ministrid osaleda ELAKi istungil ning esitada, selgitada ja arutada seisukohti, mida nad kavatsevad nõukogus kaitsta, nõukogu istungile eelneva nädala reedel. Peaminister esineb ELAKi ees enne (ja tihti ka pärast) Euroopa Ülemkogu kohtumisi. Pärast nõukogu istungit esitatakse ELAKile kohtumise aruanne, mis kajastab kohtumisel tehtud otsuseid, Eesti seisukohavõtte ning infot meie huvide arvestamise kohta.

3.2. Seisukohtade kujundamine

Euroopa Liidu Nõukogus toimub ühtne terviklik läbirääkimisprotsess kõikidel tasanditel ja Eesti seisukohad peavad olema esitatud selle protsessi võimalikult varajases staadiumis. Iga ministeerium vastutab Eesti **seisukohtade** väljatöötamise eest ELi algatuste ja eelnõude osas küll oma vastutusala lõikes ([vt eelmine peatükk](#)), kuid see hõlmab mh ka sisulist ja regulaarset panustamist nende seisukohtade väljatöötamise, kus põhivastutajaks on mõni teine ministeerium. Lõppkokkuvõttes ei ole ju meie koostööpartneritele (ELi institutsioonid ja teised liikmesriigid) vahet, milline ministeerium siseriiklikult seisukoha kujundanud on. Juba välja öeldud seisukohta võetakse siduvalt kogu riigi, st ka kõikide ministeeriumide suhtes, hoolimata sellest, kas erinevad asutused selle koostamisel osalesid või mitte.

Seisukohtade kujundamise peamised kolm märksõna on **proaktiivsus** (vastandina reaktiivsusele), **prioriteetsus** ja **koostöö**. Mida olulisem (prioriteetsem) on komisjoni algatus Eestile – näiteks alustatakse mõne meile olulise valdkonnaga (nt põlevkivienergeetika) seotud regulatsioonide põhjalikku uuendamist –, seda varem (proaktiivsemalt) peaks Eesti oma seisukohti hakkama oma partneritele (komisjon, parlament, teised liikmesriigid) seletama. Mida varem saavad meie partnerid meie seisukohtadest (sh ka võimalikest probleemidest) teadlikuks, seda tõenäolisem on, et küsimus laheneb meile soodsas suunas. Selleks et Eesti seisukohal oleks kaalu, peab see aga põhinev sisulisel ja põhjalikul mõjuanalüüsil, olema kontekstikeskne ning rakendusetepanekud peavad olema kohased ja kooskõlas ka ELi õiguse põhimõtetega. Taolise mõjuanalüüsil põhineva seisukoha väljatöötamiseks (ja eelkõige analüüsi enda läbiviimiseks) on muidugi vaja aega ja seetõttu peaks seisukoha kujundamisel lähtuma põhimõttest, et kunagi ei ole liiga vara alustada.

Eestile oluliste algatuste puhul peaksid põhjalikult läbi töötatud ja sisulisel mõjuanalüüsil põhinevad seisukohad valmima hiljemalt viis nädalat⁵⁰ pärast vastava õiguslikult siduva algatuse ametlikku avaldamist komisjoni poolt või hiljemalt enne sisulise arutelu algust nõukogu töögrupi kohtumisel. Samas eeldab taoline lähenemine, et esialgsed seisukohad ja mõjuanalüüs on valitsusel juba varem (nt algatuse konsultatsioo-

nifaasis) välja töötatud. Valdkondi oluliselt reformivate poliitiliste initsiatiivide puhul peaks Eesti esialgne visioon (sh meie olulised huvid) olema selged piisavalt vara, juba esimeste ettevalmistavate poliitiliste arutelude alguses, kuid igal juhul **enne** algatuse väljatöötamist komisjoni poolt.

Seega tuleb seisukoha kujundamisel alati arvestada ajafaktorit ja asja sisu. Kui analüüsi läbiviimine ja seisukoha kujundamine jätta liiga hilisesse faasi, ei ole Eesti seisukohtade tõhus kaitsmine võimalik või on see äärmiselt raske. Proaktiivsele seisukohtade kujundamisele aitavad kaasa nii valdkondlike arengukavade olemasolu kui ka erinevad uuringud valdkonna võimalikest arengutest ja nende mõjudest, samuti kursisolek laiemal Eesti ELi poliitikaraamistikuga.

Eesti üldised huvid ELi poliitikavaldkondade osas ning visioon erinevate ELi poliitikavaldkondade arengust on määratletud strateegilises dokumendis “Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011”.⁵¹ See on poliitiline raamistik valitsuse tegevusele ELis ühe Riigikogu koosseisu jooksul. Selle alusel annab peaminister ka kord aastas Riigikogule valitsuse EL-suunalisest tegevusest aru. Samas on see ka suunis kõikidele ametnikele seisukohtade väljatöötamisel ükskõik milliseks konkreetseks juhtumiks – nii valitsuse seisukohtade kujundamisel üksikküsimuste või ministrite nõukogu kohtumise päevakorrapunkti kohta; Coreperis, komitees või töögrupis arutelul olevas küsimuses või suhtluses teiste ELi institutsioonide (komisjon, parlament) või liikmesriikide esindajatega erinevate valdkondade edasisel arendamisel. Dokument peaks andma laiemal poliitilise suuna, orientiiri, mida saab üksikküsimustes kasutada.

Kuigi järgnev alapeatükk on eelkõige õigusloomekeskne (st keskendub seisukoha kujundamisele ELi õigusaktide eelnõude suhtes), on seisukoha kujundamise põhimõtted samad ka kõikide teiste ELi algatuste puhul. Ning mis peamine, alati kehtib valem: **mida prioriteetsem teema, seda proaktiivsem peab olema seisukoha kujundamisel ning seda usalduslikum peaks olema koostöö erinevate Eesti ametkondade vahel.**

Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu kujundamine

Juhtudel, kui tegemist on oluliste või poliitiliselt tundlike küsimustega, kujundatakse Eesti lõplikud seisukohad valitsuse ja Riigikogu tasandil. Nn olulisuse kriteeriumid

⁵⁰ Valitsusele ja Riigikogule esitatavate seisukohtade valmimise üldine tähtaeg on 4 nädalat ELi koordinatsioonikogu istungist (mis toimub nädala jooksul algatuse esitamisest), kus ELS on teinud ettepaneku algatuse kohta seisukohtade toomiseks valitsuse istungile. Seisukohtade esitamisel tuleb arvestada ka menetluse aega valitsuses ja Riigikogus – Lissaboni lepingu jõustumisest on rahvusparlamentidel aega oma seisukoha esitamiseks 8 nädalat algatuse esitamisest, Riigikogu valdkonnakomisjonid ja ELi asjade komisjon vajavad menetlemiseks vähemalt 2 nädalat.

⁵¹ http://www.riigikantselei.ee/failid/ELPOL_2007_2011.pdf

on paika pandud seadustega ([vt eelmine alapeatükk](#)). Nende kohaselt tuleb valitsuse tasandil kujundada seisukohad järgmistes küsimustes:

- seisukohad ELi õigusaktide eelnõude kohta, mis eeldavad rakendamisel Eesti seaduste, Riigikogu otsuste või valitsuse määruste vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
- seisukohad eelnõude kohta, mille vastuvõtmisega kaasneb oluline mõju riigieelarvele või ulatuslik sotsiaalne või majanduslik mõju;
- Eesti seisukohad ministrite nõukogu istungite olulisemate ja sisuliste päevakorrapunktide osas, juhul kui antud küsimuses ei ole eelnevat valitsuse seisukohta või vastuvõetud seisukohta on vaja muuta;
- muud poliitiliselt olulised küsimused (nt ELis hetkel akuutne teema, milles Eesti positsioon ühes või teises suunas võib mõjutada valitsuse suutlikkust mõnes teises küsimuses liikmesriike või ELi institutsioone mõjutada).

ELi õigusakti eelnõu (vm otsuse eelnõu) osas seisukoha kujundamise esmaseks etapiks on mõjuanalüüsi läbiviimine, kus tuleb hinnata õigusakti rakendumisel Eestile tekkivaid mõjusid. Analüüsi koostamisel tuleb toetuda Justiitsministeeriumi koostatud „Õigusaktide mõjude analüüsi kontseptsioonile“, ELi alusdokumentidele (algne ettepanek, õigusaktide eelnõude puhul komisjoni seletuskiri (*explanatory note*) ning komisjoni poolt eelnevalt läbi viidud **mõjuanalüüs** (*impact assessment*), kus vaetakse meetme positiivseid ja negatiivseid mõjusid erinevatest aspektidest (mõju ettevõtlusele, sh ettevõtete halduskoormusele, väliskaubandusmõjud, keskkonnamõjud, võrdõiguslikkuse aspekt jne). Samas tuleb alati meeles pidada, et nimetatud dokumentide järeldustes ei pruugi olla arvesse võetud Eestile isemaseid küsimusi ja probleeme.

Tavapäraselt peaks põhjalik mõjuanalüüs olema läbi viidud kas enne või paralleelselt ELis toimuva algatuse väljatöötamisega (konsultatsioonidokumentide raames) ning seda täiendatakse lähtuvalt ametlikult esitatud algatusest. Kui aga mõjuanalüüsi pole eelnevalt tehtud ja seisukoha väljatöötamisega on kiire, tuleb esialgse mõjuanalüüsi raames tuua välja olulisemad Eesti huvid ning poliitilised eesmärgid, millises suunas eelnõu sisu mõjutamisel tegutseda. Ajalise surve korral tuleb koostada esialgne seisukoht, mis sätestaks põhieesmärgi ning hiljem saab seda täiendada. Igal juhul tuleb esialgne seisukoht kooskõlastada ka teiste asjassepuutuvate ministeeriumidega. Veelgi mõistlikum (ja ajasäästvam) on kaasata kõik osapooled seisukoha kujundamisse kohe algusest peale ning teha seda koostöös. See võimaldab juba varakult vältida lahkkelide tekkimist ja säästab hiljem kõvasti aega (kuna pole vaja eriarvamusi siluda ja vastuolusid lahendada).

Ideaalis peaks seisukoht kujunema kogu eelnõuga käsitletava teemavaldkonna, mitte kitsalt õigusakti eelnõu teksti kohta. Seda selleks, et vältida seisukoha pidevat ümber-

vaatamist eelnõu teksti muutmisel. Eelnõu muutmine läbiraäkimistel on pidev protsess ja teemakeskse seisukohaga on eelnõu kujundamist võimalik operatiivsemalt mõjutada. Iga õigusakti või muu otsuse eelnõu analüüsi läbiviimisel tuleb kindlasti tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele:

Valitsuse poliitilised eesmärgid ja ELi üldpõhimõtted

ELi algatust tuleb alati hinnata, lähtudes nii valitsuse siseriiklikest poliitilistest dokumentidest (koalitsioonileping) kui ka valitsuse prioriteetidest Euroopa Liidus (“Eesti Euroopa Liidu poliitika” ja selle rakendusdokumendid). Hinnata tuleb eelnõu kooskõla nendes dokumentides toodud eesmärkidega ning võimalikud ebakõlad tuleb eraldi välja tuua. Seoses Lissaboni lepingu rakendamisega tuleb eelnõu hinnata ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibist lähtuvalt. Lisaks on tulenevalt siseriiklikust õigusest vajalik eelnõu põhiseaduse aluspõhimõtetele vastavuse hindamine. Seda juhul, kui valitsuse seisukoht tuleb esitada ka Riigikogule.

Majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud

Hinnata tuleb eelnõu majanduslikku mõju (mõju Eesti majandusele tervikuna, antud sektorile, ettevõtete halduskoormusele jne), sotsiaalset mõju (mõju tööandjatele, töövõtjatele jne) ning vajadusel ka mõju keskkonnale. Selles etapis tuleks kasutada võimalusi teiste asjasse puutuvate ministeeriumide, ettevõtjate ja valitsusväliste organisatsioonide kaasamiseks. Nende varajane kaasamine (ja nende seisukohtadega tösi- ne arvestamine) tagab analüüsi usaldusvääruse ja laia kandepinna ning aitab vältida võimalikke ebakõlaid õigusakti rakendamisel. Samuti tuleb hinnata ka komisjoni poolt tehtud mõjuanalüüsi paikapidavust Eesti suhtes.

Mõju eelarvele

EL õigusaktide ja kõikide teise algatuste puhul tuleb alati analüüsida sellest tulenevaid rahalisi kohustusi Eesti ja ELi eelarvele. Eelarvekoormust tuleb analüüsida olenemata sellest, kas algatus saadetakse enne ministrite nõukogus heakskiitmist ka valitsusele seisukoha võtmiseks või mitte.

Rakendussuutlikkus

Seisukoha väljatöötamisel tuleb hinnata Eesti rakendussuutlikkust, mis peaks hõlma hinnangut rakendamise meetodile ja ELi seadusandliku akti ülevõtmiseks vajalikele siseriiklikele rakendusstruktuuridele (nt ekspertide määramised, rakendusasutuste või -üksuste loomine jne). Samuti tuleb analüüsida, kas õigusakti vastuvõtmiseks on vaja muuta Eesti seadusi või teisi õigusakte ([vt ka peatükki 7.1](#)). Tuleb realistlikult prognoosida, kui kaua nende Eesti õigusaktide muutmine aega võtab ja millest muudatuste rakendamine lisaks aeganõudvale menetlusele veel oleneb (nt rahaliste vahendite olemasolust).

Rakendussuutlikkuse hinnangu alusel tuleb alati kontrollida, kas õigusakti eelnõus ette nähtud rakendamise kuupäev on Eestile ajaliselt sobiv. On äärmiselt oluline, et kõik algatused kooskõlastataks siseriiklike asjaomaste asutustega enne, kui läbirääkimised ELi tasandil lõpevad, st enne kui nõukogu töögrupis eelnõu sisule “jah”-sõna öeldakse ja eelnõu Coreperi saadetakse. Seisukohta koostades peab olema kindel, et ELi õigusakti suudavad rakendada hakata kõik siseriiklikud asutused, mitte ainult seisukohta välja töötav ministeerium.

Kui eelnõus sätestatud rakendustähtaeg ei ole siseriiklikult sobiv, siis tuleb see alati koos põhjendusega ka seisukohta kirja panna, et Eesti esindajad nõukogu erinevatel tasanditel saaksid taotleda rakendamise kuupäeva edasilükkamist. Põhjendused peavad olema sisulised, mitte formaalsed nagu nt “seadust ei jõua vastu võtta” vm.

Seisukoha sõnastamine ja vormistamine

Komisjoni algatuste puhul (õigusaktide eelnõud ja teatised), mille kohta esitatakse seisukohad valitsusele heakskiitmiseks, tuleb analüüsi tulemused vormistada seletuskirjaks, samas kui seisukohad vormistatakse valitsuse eraldi protokolliliseks otsuseks. Lõppanalüüsi järeldustest moodustub seisukoht, milles on välja toodud kasu- või kahjutegurid Eestile, toetus või vastuseis vastavale eelnõule, läbirääkimiste soovitatav tulemus ja rõhutamist vajavad aspektid, samuti küsimused, mille osas saab leppida ka kompromissidega. Seisukohta tuleb põhjendada vastavalt analüüsi tulemustele.

Kuna välja töötatud seisukohti (eriti neid, mis kinnitatakse valitsuse poolt) peab olema võimalik kasutada läbirääkimiste erinevates etappides kogu otsustusprotsessi vältel, alates nõukogu töögrupist kuni eelnõu vastuvõtmiseni ministrite tasandil, ei tohiks valitsuse protokollilise otsusega kinnitatavates seisukohtades üldjuhul väljendada väga resolootseid ja kitsaid seisukohti, mis välistaksid erinevaid lahendusi. See raskesti hilisemate arengute käigus kompromisside tegemist. Järsud suunamuutused seisukohtades pärsivad edasiste läbirääkimiste edukust ning sellega tuleb seisukoha sõnastamisel arvestada.

Samas juhul, kui Eestil on oluline erihuvi või algatajast (komisjon) erinev lähenemine, tuleb see kindlasti ka seisukohana sõnastada. Erihuvide sõnastamisel peaks lähtuma sisuliselt põhjendatud argumentidest. See, et Eesti seadusandlus ei luba üht või teist lähenemist, ei ole ELi vaatevinklist kunagi sisuliselt põhjendatud, kuna kogu ELi ühtse seadusandluse mõte ongi harmoniseerida ja seeläbi muuta liikmesriikide rahvuslikke seadusandlike akte. Uudse ja algatajast erineva lähenemise puhul peaks samuti seisukohti põhjendama ning argumente valides peaks rõhutama neid, mis toovad välja ELi kui terviku (või enamiku liikmesriikide) taolisest lähenemisest saadava kasu.

Seega tuleb seisukohad sõnastada selliselt, et need peegeldaksid eesmärki, kuhu Eesti tahab jõuda, mitte teekonda ennast. Läbirääkijatele tuleb jätta teatud läbirääkimisruum ning tehnilisi üksikasju ei tuleks üldjuhul seisukohas kajastada (nt „Artiklis 5 soovib Eesti asendada sõna...“ vmt asemel peaks rääkima põhimõtetest) – need jäetakse läbirääkijate otsustada. Samas ei ole hästi sõnastatud seisukohad kunagi ka ainult üldsõnalised, nagu näiteks „Valitsus toetab komisjoni esitatud eelnõu“, sest selliselt sõnastatud seisukoht ei peegelda valitsuse poliitilist eesmärki ning pole sisuliselt põhjendatud. Seisukoht peab olema alati hästi argumenteeritud, et see oleks partneritele arusaadav ja et seda saaks aruteludes kasutada.

Kuna seisukohti üldiselt hiljem ümber ei vaadata ning valitsuse poolt kinnitatud seisukohtade osas on see ka aeganõudev, siis tuleks seisukoha sõnastamisel arvestada juba ka võimalike taganemispositsioonidega või vähemalt eesmarke olulisuse järgi prioriteerida. Taganemispositsioonid tuleb vormistada eraldi ning nende puhul peaks alati kaaluma ka avalikustamispäringuid.

Koostatud lõplik seisukoht (ja algatuste valitsusele esitamisel ka seletuskiri) tuleb kooskõlastada selle ettevalmistamisel osalenud ametkondade või huvigruppide esindajatega, seda ka siis, kui seisukoht kujundati koostöös. Juhul kui seisukoht esitatakse valitsusele kinnitamiseks ning ka siis, kui koostajaministeeriumi ja teiste ministeeriumide vahel on lahkkelisid, arutatakse seisukohta eelnevalt KOKis (vt eespool toodud menetlustabelit). Kooskõlastamine on vajalik, et vältida probleemide tekkimist hiljem. Tihti selguvad konfliktid huvid alles vahetult enne Coreperi istungit. See aga jätab väga vähe aega kompromiss-seisukoha leidmiseks. Eriti oluline on kõikidele osapooltele vastuvõetava seisukoha saavutamine siis, kui Eesti esindajal on vaja Coreperis sõna võtta ([seisukohtade kaitsmisest ja esitamisest vt peatükki 4.2.](#)).

Tulenevalt ELi dokumendist ja sellel olevatest juurdepääsupiirangu märgetest ning Eesti seisukoha sisust (näiteks taganemispositsioonid), tuleb kaaluda materjalidele märke “Asutusesiseseks kasutamiseks” (AK) lisamise vajadust. Seisukohtade põhiosa ei peaks AK-märkega koormama. AK-märkega peaks märgistama vaid neid dokumentide osi, mille puhul märke lisamine on vajalik ([vt ka peatükki 5.3.](#)).

AK-piirangu kasutamine peab olema alati põhjendatud ja ajaliselt piiratud ning piirangut ei tohi seada teabele, mis on oma olemuselt avalik (vt „Avaliku teabe seaduse“ 5. peatükki).⁵² Arvestada tuleb ka avalikkuse õigustatud huviga valitsuse poliitika osas. Valitsuse nägemus mingi konkreetse valdkonna arengust ei peaks kunagi olema piiratud teave, vaid alati vabalt kättesaadav informatsioon (näiteks avaldatuna ministeeriumi koduleheküljel).

⁵² <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202246>

4. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine

4.1. Juhised ja aruanded

4.1.1. Juhise koostamine

Juhis on Eesti seisukohta kajastav käitumisjuhend. Seda kasutab Eesti esindaja eelnõu või dokumendi arutelul komisjoni komiteede, nõukogu töörühmade või Coreperi koosolekutel ning ministrite nõukogu istungitel. Juhise koostab eelnõu või dokumendi valdkonna eest vastutava ministeeriumi/asutuse ametnik.

Eesti seisukohti on võimalik kaitsta vaid hästi läbimõeldud ja eelseisva kohtumise küsimusi arvestava juhisega. Seega on juhise koosolekul osaleja jaoks elulise tähtsusega dokument ja selle koostamisse tuleb tõsiselt suhtuda. Hea juhise koostamise aluseks on hästi sõnastatud seisukoht ja seega sõltub juhise kirjutamine paljuski eelnevas peatükis kirjeldatud töö kvaliteedist. Käesolevas peatükis on välja toodud hea juhise põhimõtted ja selgitatud ootusi juhise erinevatele osadele.

Kuidas kirjutada head juhiseid?

Juhiseid on käitumisjuhend Eesti seisukoha esitamiseks konkreetsete küsimuste puhul, mitte arutelu all oleva eelnõu ümberjutustus.⁵³ Töötempo on kiire kõigil ELi otsustus tasanditel, seepärast on oluline, et juhise oleks konkreetne, selge, lühike ja hästi struktureeritud. Põhipunktid, mida juhise kirjutamisel peaks meeles pidama, on järgmised:

- **Koosolekukeskne lähenemine.** Juhise peab arvestama päevakorrapunkti arutelu eesmärki. Koosoleku alusdokumenti tuleb hoolikalt analüüsida ning varasemat

⁵³ Coreperi juhise koostatakse iga arutelupunkti (II punkti) kohta eraldi ning jäetakse koostamata vaid erandjuhtudel, mille suhtes saavutatakse kokkulepe VM/ELSi ja ministeeriumi vahel (näiteks juhul kui Eestil erihuvid puuduvad, ei ole vaja koostada Coreperi aruteluks juhiseid nõukogu päevakordade heakskiitmise ja infopunktide kohta).

juhist kaasajastada. Näiteks kui eesistuja saadab eelnevalt konkreetsed küsimused erinevate alternatiivsete lahenduste kohta, millele ta koosolekul delegatsiooni arvamusi ootab, siis tuleb neile kindlasti ka vastata.

- **Arvestage juhise kasutajaga ja sõnastage instruksioon selgelt.** Juhise põhjalikkus, üldisus või tehnilisus sõltub sellest, kellele juhised on suunatud (ekspert, erialadiplomaat, suursaadik, minister). Koostaja peaks arvestama, et seisukohta peavad esitama inimesed, kes ei pruugi olla antud ala eksperdid. Suunistest “sõnavõtt vajadusel ja liikmesriikide arutelu korral eelnõu artiklite juures” on kasu vaid siis, kui juhised kasutab ekspert, kes suudab arutelu käiku jälgida.
- **Seisukoht peab olema põhjendatud.** Miks me midagi toetame/vastustame? Põhjendustesse võiks olla lisatud fakte, viidatud teaduslikule uuringule jne. Ebaselged või lausa fabritseeritud faktid toovad kaasa selle, et Eesti seisukohtadega ei arvestata ning ka järgmisel arutelul suhtutakse meie sõnavõttu kahtlusega. Peame olema suuteliselt selgelt välja ütleva, miks me mingis küsimuses just nii mõtleme ([vt ka peatükk 4.2.1.](#)). Põhjendused peaksid olema esitatud loogiliselt ja selgelt.
- **Määratlege läbirääkimisruum ja usaldage esindajat.** Kui toimub eelnõu lugemine, tuleks esindajale anda ette üldine, valitsuse seisukohast lähtuv suund, kuhu soovime jõuda. Konkreetsed sõnastusettepanekud tuleb lisada üksikasjalikumale arutelu tarbeks. Olulistest küsimustest tooge selgelt välja see, mis on vastuvõetav ja mis mitte, samuti alternatiivid ja taganemispositsioon (näiteks “Eestile sobiv rakendamistähtaeg on kolm aastat, sest ... [põhjendus]. Juhul kui seda ei ole võimalik saavutada, siis minimaalne oleks kaks aastat, sest rakendamiseks on vaja teha...sellised ja sellised muudatused ning kulutused”). Samuti tuleks eraldi välja tuua need aspektid, mida juhised kasutav Eesti esindaja peab tähelepanelikult jälgima ning millise arengu korral peab ta kiiresti Eesti ekspertidega konsulteerima.
- **Hoidke oma aega olulisele.** Kui küsimus Eestile eriliselt huvi ei paku, siis peaks olema piisavalt julgust ka nii öelda, lisades juhisesse vaid lühikese kommentaari selle kohta, millega on tegemist ja miks Eestil huvi ei ole. Ei ole mõtet kirjutada pikka juhiseid, et siis instruksioonis öelda, et “sõnavõtt pole vajalik”.
- **Operatiivsus ja koostöö.** Juhised peab alati sisaldama koostaja ja kooskõlastaja kontaktandmeid (sh võimalusel mobiiltelefoni numbrit). Koostaja peab arvestama võimalusega, et esindaja võib soovida lisainformatsiooni/täpsustusi ka vahetult enne koosolekut või selle ajal. Samuti võiks juba juhise kirjutamise ajal esindaja/diplomaadiga mõtteid vahetada.

Juhise erinevate osade kirjeldus

Päis

Päisesse kantakse töörühma/Coreperi koosoleku või nõukogu istungi nimetus, milleks juhise on koostatud, dokumendi pealdisesse lisatakse vajadusel märkus juurdepääsu- piirangu kohta.

Päevakorrapunkti nimetus

Pealkirjana tuuakse ära päevakorrapunkti nimetus (soovitavalt täpselt sellises sõnastuses, nagu see on kirjas töörühma või Coreperi päevakorras).

Päevakorrapunkti käsitlemise eesmärk

Siin tuuakse välja tulemus, mida eelnõu või teema algataja soovib konkreetsel koosolekul saavutada. Nende Coreper II juhiste puhul, kus päevakorrapunkti algatajaks on mõni liikmesriik, tuleks see koos algatuse põhjendusega eraldi ära märkida. Coreperi päevakorrapunktide käsitlemise eesmärki on võimalik tuvastada peamiselt neljast allikast:

- Coreperile saadetud alusdokumendist;
- eesistuja lahtikirjutatud päevakorras (*Antici Note* või *Mertens Flash*);
- Antici või Mertensi aruandest või
- kui eelnevad ei ole veel saabunud, siis viimase töögrupi aruandest.

Õiguslik alus

Võimalusel tuleb ära märkida ka eelnõu vastuvõtmise õiguslik alus, menetlus (Euroopa Parlamendi osalus) ja hääletusmeetod (kvalifitseeritud häälteenus jne). Õigusliku aluse märkimine on eriti oluline, kui päevakorrapunkti käsitlemise eesmärgiks on eelnõu vastuvõtmine. Nõukogu juhiste puhul on vaja märkida ka seda, kas on oodata hääletust.

Hetkeseisu lühikirjeldus

Lühikirjelduses antakse paari lausega ülevaade sellest, kuhu on eelmistel koosolekutel nüüd arutusele tulevates küsimustes jõutud: millised liikmesriigid on erimeelsustel, milline on arutelu seis nõukogu ja parlamendi vahel jne. Hetkeseisu lühikirjeldus ei tohiks olla väga pikk ega laskuda teema läbirääkimiste üldisemasse ajaloosse, mis ei ole otseselt seotud konkreetse koosoleku aruteluga (kui seda on siiski väga vaja välja tuua, siis peaks seda tegema taustas). Eesti jaoks oluliste ja hääletamisele minevate eelnõude puhul on kindlasti vaja välja tuua eelnõu poolt ja selle vastu olevate liikmesriikide nimed ning häälte arv. Euroopa Parlamendiga kaasotsustuse faasis olevate eelnõude puhul on vajalik Euroopa Parlamendi, eelnõu juhtiva komisjoni või raportööri seisukoht.

Teema olulisus

Coreper II juhiste puhul märgitakse, kas teema olulisus on kõrge, keskmine või madal. Ennekõike tähistab see olulisust Eestile. Kõrge olulisus tähendab, et teema sisaldab meie jaoks olulist probleemi/eesmärki, seega on vajalik ka põhjalik juhise (pikkusepiirangut pole). Keskmise olulisusega on teemad, millesse küll panustame, kuid milles meie jaoks suuri karisid ei sisaldu, juhise võiks olla suhteliselt lühike (1-2 lk). Madala olulisusega märgitakse väheolulised teemad, vajalik on vaid lühijuhis.

Reservatsioonid

Kui Eesti esindaja on arutelu all oleva küsimuse suhtes seadnud mingi reservatsiooni, siis tuleb ära märkida, millal, kus ja milline reservatsioon esitati ning mis oli reservatsiooni seadmise põhjus.

Instruktsioon

Instruktsioonis tuuakse välja, kas Eesti esindaja sõnavõtt on vajalik. Kui instruktsioonis on märgitud sõnavõtu vajadus, siis tuleks lisada jutupunktid (ettekantav tekst), mis sisaldavad peamist sõnumit Eesti seisukoha kohta, või suunised, mida esindaja peaks rõhutama (üldsõnaline tekst). Jutupunktid tuleks koostada juhise kasutajaga kokku lepitud keeles. Eesti esindaja töö kergendamiseks võiksid märksõnad olla sõnavõtuks kasutatavas (üldjuhul inglise) keeles, sest esindaja ei pruugi kogu valdkonna terminoloogiat teada. Jutupunktides võib vajadusel tuua konkreetsed parandusettepanekud koos lühikese ja konkreetse põhjendusega. Vajadusel märgitakse ära, milliseid seisukohti Eesti esindaja peaks toetama, millised liikmesriigid seda seisukohta samuti toetavad ning millist tulemust tuleks vältida. Iga järgmise samateemalise kohtumise puhul peab märkima, kas Eesti poolt varem seatud reservatsioonid tuleb säilitada või võib need maha võtta, vastavaid seisukohti ka põhjendades.

Seisukoht

Seisukoha kujundamisest ja sõnastamisest oli pikemalt juttu eelmises peatükis. Lühidalt on see Eesti huvisid ja eesmärgi kokku võttev lõik. Samas peavad juhises välja toodud seisukohad põhinema eesistuja koostatud aruteludokumendil (eriti oluline on see Coreperi puhul) ning jälgima eesistuja poolt ette seatud küsimusi ja küsimuste käsitlemise järjekorda. Vastasel juhul on Eesti esindajal seisukohtades orienteerumine ja nende eesistuja tekstiga sidumine raskendatud. See tähendab, et eelnevalt käsitletava teema kohta formuleeritud seisukoht tuleb päevakorras oleva küsimuse valguses ümber sõnastada (jättes loomulikult seisukoha mõtte alles). Valitsuse poolt kinnitatud Eesti seisukohtade puhul tuleks alati täiendavalt taustas ära märkida, millal ja mis sõnastusega need on tehtud.

Seisukoha sõnastamisel tuleks alati ära märkida ka Eesti reaalsed **läbirääkimispiirid**, tuues eraldi välja nn punased jooned, millest ei saa edasiste instruktsioonideta taganeda, või järjestades küsimused olulisimateks ja ebaolulisimateks. Vastavaid seisukohti

tuleb alati põhjendada. Argumentatsioon peab olema faktidele tuginev. Eesti seaduste muutmise vajadus (kui tegemist ei ole põhiseadusega) ei ole tõsiseltvõetav takistus, sest peame läbirääkimisi kõigis liikmesriikides kehtiva seadusandluse edasiarendamiseks või täiendamiseks.

Kui arutelul oleva eelnõu osas on eelnevatel kohtumistel lahtiseks jäänud mitu küsimust, peaksid juhises olema kajastatud Eesti seisukohad iga lahtise küsimuse osas eraldi. Kui tegemist on detailsete seisukohtadega tehnilistes küsimustes, siis on oluline lisada täpsed viited, millise dokumendi alusel, millise artikli, millise joonealuse märkuse kohta seisukoht esitatakse ning millisel dokumendileheküljel need asuvad. Eraldi tuleks ära märkida ka see, kui Eestil on spetsiifilisi täiendusi. Tekstidesse täiendusettepanekute tegemisel on kasulik esitada täiendused eesistujale kohtumisel kirjalikult ([vt peatükki 4.2.1.](#)), vastasel juhul võivad need jääda tähelepanuta.

Euroopa Parlamendiga kaasotsustusfaasi teisel lugemisel olevate eelnõude puhul peavad meie seisukohad olema suhestatud nii nõukogu ühispositsioonile kui parlamendi seisukohtadega – kas soovime ühispositsioonist kinni pidada, millised on meie seisukohad parlamendi muudatusettepanekute suhtes, kas ja kus ning millistel tingimustel oleme nõus tegema parlamendile järeleandmisi (kui nõukogu/liikmesriik on kokkuleppes huvitatud, peab kusagil parlamendile vastu tulema ning lõpuni ühispositsiooni juurde jäämine ei ole realistlik).

Taust

Taust peab sisaldama lühikest kirjeldust seisukoha kujunemisest ja selle arengust eelnevatel kohtumistel, sh kas Eesti esindaja on käsitletava punkti raames koosolekule eelneval kohtumisel sõna võtnud (kui meile eriti olulises küsimuses on kunagi varem sõna võetud, siis lisada info ka selle kohta), kas valitsus on selle punkti osas seisukoha võtnud, millised riigid toetavad Eesti seisukohti, millised riigid on vastu jne. Samuti peaks taustas kaardistama teiste kohtumisel osalejate seisukohad koos häälte arvuga, st välja tooma teiste liikmesriikide, eesistuja, komisjoni ja parlamendi huvid ning seisukohad antud küsimuses. Vältida tuleks varasemate kohtumiste aruannete masinlikku kopeerimist, kuna see suurendab juhise mahtu. Pigem peaks kokkuvõtvalt kirjeldama, mis esindajat ees ootab (millised on poolte väljakujunenud argumendid), kui tugevad on teiste positsioonid, kui kaugel on poolte seisukohad üksteisest ja kas kompromiss on saavutatav.

Lisaks peaks taustas kajastama vastuvõetava eelnõu sisu ja selle võimalikke mõjusid Eestile – nii otseseid (õiguslikud, rahalised, rakenduslikud) kui ka kaudseid mõjusid (mõjud julgeolekule, majandusele, keskkonnale vms). Eestit otseselt puudutavate eelnõude puhul tuleks ära märkida Eesti eri ametkondade ja võimalusel ka kolmanda sektori seisukohad.

Joonealune osa (jalus)

Joonealuses osas tuleb väiksemas kirjas märkida viited alusdokumentidele, st viited nii ELi kui Eesti dokumentidele, mis on olnud juhise koostamise aluseks või mida on juhise koostamisel täiendavalt kasutatud. Pika loetelu asemel tuleks rõhuda eelkõige neile dokumentidele, mis puutuvad otsesemalt asjasse või on olulisemad.

Jaluses märgitakse ära ka koostaja ja kooskõlastajate andmed (kooskõlastuse aeg ja olulisemate küsimuste puhul juhise koostaja või kooskõlastaja telefoninumber (võimalusel mobiiltelefoni number)). Juhise koostaja vastutab juhise kooskõlastamise eest oma asutuse juhtimistasandite ja kõikide teiste asjassepuutuvate ministeeriumide ja/või asutustega, kindlasti tuleb juhised kooskõlastada ka erialadiplomaatidega Eesti alalises esinduses Brüsselis.

4.1.2. Aruannete koostamine

Aruanne tuleb koostada alati kõigist kohtumistest, millel Eesti ekspert/ametnik osaleb. Aruande vorm ja sisu sõltub kohtumise tasemest. Aruandlus (memod, ülevaated, raportid jne) peab olema **süsteemne** ja **ülevaatlik** ning selle eesmärgiks on anda ülevaade nii Eesti kui ka teiste riikide positsioonide arengust. Ministeerium või selle allasutus peab tagama, et kohtumistest koostatud aruanded oleksid kõikidele ekspertidele kättesaadavad.

Ministrite nõukogu ja nõukogu töörühma (ka Coreperi) aruanne peaks andma ülevaatliku lühikokkuvõtte esitatud ettepanekutest ja kokkulepitud muudatustest. Kokkuvõtte oluliseks osaks on arutelu tulemuse süntees ja järeldused edaspidiseks tegevuseks.

Hea aruanne peaks sisaldama järgmist:

- sissejuhatav kokkuvõte koos järeldustega, kus on välja toodud kohtumise olulisimad tulemused (k.a info häälte võimaliku jagunemise kohta), edasised ülesanded ning aruande koostaja järeldused ja ettepanekud (nt võimalikeks lahendusvariantideks, senise seisukoha muutmiseks jne);
- pikemat aruannet arutluste käigust päevakorrapunktide kaupa koos viidetega teiste riikide ja komisjoni seisukohtadele ning eesistuja järeldustele. Detailsemalt peaks kajastama neid punkte, kus Eestil oli olulisi huve või eriarvamusi, tuues rasvaselt või allajoonitult esile Eesti sõnavõtu sisu. Samuti tuleks sellest aspektist analüüsida liikmesriikide üldist suhtumist ja menetlusega edasilikumise tõenäosust. Lisada tuleks järgmise kohtumise toimumise aeg.

Aruanne peaks valmima hiljemalt 24 tundi pärast töögrupi kohtumist. Juhul kui selle ajaga ei ole võimalik pikka aruannet koostada, tuleb esitada lühivariant olulisematest küsimustest. Olulisemate küsimuste puhul või olukorras, kus kohtumisele järgneb järgmisel päeval mõne teise tasandi kohtumine, kus antud teemasid arutatakse, võiks lühiaruande (sisuliselt esimesele punktile vastava kokkuvõtte) koostada esimesel võimalusel pärast kohtumise lõppu.

Aruanded tuleb edastada õigeaegselt kõikidele asjaosalistele (ministeerium ja kaasatud ministeeriumid, alaline esindus, Välisministeerium, ELS jne). Et aruanded on üldjuhul ametkondlikuks kasutamiseks, tuleb alati lisada märges “Asutusesiseseks kasutamiseks” ([AK kasutamise nõuetest vt peatükk 6.3.](#)).

Aruannete kirjutamise lihtsustamiseks ja nende ladiusamaks loetavuseks oleks otsustav kasutada üheselt mõistetavat ja sarnast lühendite süsteemi. Riikide nimede tähistamisel võiks eelistada ISO-2 kahetäheliste lühendite süsteemi. Parema mõistetavuse huvides võiks sellesse teha erandi, kasutades Suurbritannia (Ühendkuningriigi) puhul GB asemel lühendit UK.

Riik	Lühend	Riik	Lühend
Austria	AT	Poola	PL
Belgia	BE	Portugal	PT
Eesti	EE	Prantsusmaa	FR
Hispaania	ES	Rootsi	SE
Iirimaa	IE	Saksamaa	DE
Itaalia	IT	Slovakkia	SK
Kreeka	GR	Sloveenia	SI
Küpros	CY	Soome	FI
Leedu	LT	Taani	DK
Luksemburg	LU	Tšehhi Vabariik	CZ
Läti	LV	Ungari	HU
Madalmaad	NL	Suurbritannia	UK
Malta	MT		
Bulgaaria	BG	Island	IS
Rumeenia	RO	Norra	NO
Türgi	TR	Šveits (EEA kandidaatriik)	CH
Horvaatia	CR	Liechtenstein	FL

ELi institutsioonide lühendite puhul võiks eelistada süsteemi, kus kõik lühendid lähtuksid ühest keelest (mitte ei kasutataks läbisegi nt eesti ja inglise keelt). Kui lühendikujud kattuvad, võiks kasutada mõnda teist rahvusvaheliselt üldtunnustatud lühendit

(nt Regioonide Komitee puhul COR või CR asemel CdR selle prantsuskeelsest nime-
tusest *Comité des régions*). Vt ka käsiraamatu lõpus toodud lühendite loetelu (lisa 4).

Institutsioon	Lühend	Institutsioon	Lühend
Euroopa Kontrollikoda	ECA	Euroopa Komisjon	KOM/COM
Euroopa ombudsman	EO	EL Nõukogu	NK/C
Euroopa andmekaitseinspektor	EDPS	Nõukogu sekretariaat	NKS/CS
Euroopa Keskpank	ECB	Nõukogu õigusteenistus	NÕT/CLS
Euroopa Investeerimispank	EIB	Eesistuja	PRES
Majandus- ja Sotsiaalkomitee	EESC	Alaliste esindajate komitee 1	COR1
Regioonide Komitee	CdR	Alaliste esindajate komitee 2	COR2
Euroopa Liidu Teataja	OJ või ELT	Euroopa Parlament	EP
Töörühm	wp	Euroopa Kohus	ECJ

Aruandes kasutatud lühendite loetelu tuleks alati lahti kirjutada ja dokumendi jalu-
sesse lisada.

4.2. Praktilised nõuanded

4.2.1. Eesti seisukohtade kaitsmine: Kuidas? Kus? Millal?

1. Kuidas riiki esindada?

Eesti soovib olla pragmaatiline ja arusaadava käitumisjoonega liikmesriik. Nõukogus (töörühmas ja Coreperis) peaks jälgima reeglit, et suuliselt rõhutatakse vaid kõige olulisemat (reservatsioonid jms). Samas ei tähenda eelnev, et peab piirduma eestlaslikult kahelauselise sõnavõtuga, vaid pigem seda, et seisukohad esitatakse mõtestatult ja struktureeritult (heaks retooriliseks eeskujuks võiks siinkohal olla nt Ühendkuningriigi, Taani ja Prantsusmaa kolleegide esituslaad). Isegi enamik kogenud tippkõnelejaist on oma sõnavõtu eelnevalt läbi mõelnud ja selle kondikava paberile pannud. Konkreetselt sõnastust puudutavad ettepanekud, samuti olulisemaid küsimusi puudutavad seisukohad esitatakse eesistujale ja/või töörühmale kirjalikult (eriti küsimustike vastused). Kahtluste korral tuleks vaadata nõukogu kodukorda.⁵⁴ Kui eksperdil tekib töörühmas Eesti seisukoha olemasolus kahtlusi, näiteks juhul kui vastav seisukoht/

⁵⁴ Nõukogu kodukord on vastu võetud nõukogu otsusega 2009/937/EL 1. detsembrist 2009 (ELT L 325, 11.12.2009, lk 53) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:ET:PDF>

juhispuudub või mõni küsimus langeb teise ministeeriumi pädevusse, on parim tegutsemisviis seada vähemalt ootereservatsioon, et asjaomaste ekspertidega konsulteerida. Kiirkonsulteerimiseks on alati abiks tutvumine Eestis kehtiva seadusandlusega, mis annab esindajale hetkel kehtiva olukorra osas vähemalt pidepunkti. Olulisena tuleb silmas pidada ka asjaolu, et üldjuhul on piirdumine seisukoha esitamisega töörühmas lõpptulemuse mõjutamise seisukohast ebapiisav, tööd tuleb teha nii teiste institutsioonide kui ka delegatsioonidega.

Kuna Coreperis ei ole soovitatav tõstatada teemasid või panna eelnõudele reservatsioon, millest töörühmas ei ole juttu olnud (v.a siis, kui Coreperis arutatav tekst on töögrupis arutatuga võrreldes oluliselt muutunud ning on lisandunud uusi elemente), tuleb kõik Eestile olulised teemad alati madalamatel töötasanditel selgelt välja öelda. Coreper on kokkulepete sõlmimise ja reservatsioonide kõrvaldamise koht, mitte vastupidi. Reservatsioonide lisamine Coreperis peaks toimuma vaid erandkorras, kuna selline käitumine vähendab liikmesriigi tõsiseltvõetavust ja poliitilist usaldusväärsust. Eelnõu Coreperi jõudes on saavutatud teatud tasakaal, mille uued nõudmised võivad ära rikkuda, seepärast ei ole ei eesistuja ega komisjon nii hilises staadiumis enam huvitatud kompromisspaketi avamisest. Kirjutamata reeglilik on, et kui kompromisspaketti mingis osas muudetakse, tekib ka teistel osapooltel automaatselt õigus lisanõuetele.

2. Kuidas otsuseid mõjutada?

Ametniku töö põhieesmärgiks ELis on Eesti huvide esindamine ja seisukohtade kaitsmine. See eeldab omakorda ennekõike tõhusat kodutööd ja samuti mõjutamistegevust, juhindudes järgmistest põhimõtetest (loetelu ei ole ammendav):

- **Koguge infot.** Huvide võimalikult paremaks esindamiseks olge kursis oma valdkonna üldiste arengute ja pikemaajaliste plaanidega, st milliseid poliitikaid/õigusakte kavatseb komisjon välja töötada (vt allpool „poliitikatsükkel“). Lisaks jälgige ekspertide aruandeid oma valdkonnas toimuvate komiteearuteludega, eriti neis esitatud Eesti seisukohtadega. Seejärel planeerige tegevused, kuidas eelnõu võimalikult varases staadiumis Eestile sobivas suunas mõjutada.

Algatuste poliitiline elutsükkel: konsultatsioonist Euroopa Komisjonis otsuseni (poliitikatsükkel tinglikuna)⁵⁵:

- **IMPULSS:** tehniline/teaduslik areng või uuring, poliitiline alge või sündmus

⁵⁵ Detailsemaid kirjeldusi erinevate etappide kohta on võimalik lugeda Euroopa Komisjoni peasekretariaadi kodulehelt: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_en.htm

- **ETTEVALMISTUS:** (teaduslik) mõju-uuring → eelkonsultatsioon (tööstus, teised huvilised, liikmesriigid)
- **TEHNILINE EELKONSULTATSIOON:** **roheline raamat** (uuritakse, kas on esitatud õiged küsimused/lähteülesanded), **valge raamat** (uuritakse, kas on esitatud õiged valikud/vastused) ja **avalik konsultatsioon** (eelnevate ideede testimine avalikkusega)
- **POLIITILINE EELKONSULTATSIOON:** **teatis** (on langetatud üldpoliitiline valik) ↔ järjekordne suundanäitav poliitiline impulss (ülemkogu/nõukogu järeldused, poliitiline programm, EP resolutsioon) ↔ **küpsus lõppmänguks** (Kas on olemas piisav tahe edasiminekuks? Mis on aktsepteeritav ja mis mitte?) → eelnõu ettevalmistamine, ennetav kooskõlastamine liikmesriikidega/huvilistega ↔ kooskõlastamine teenistustega ja heakskiitmine kolleegiumis
- **LÕPPMÄNG:** **eelnõu heakskiitmine ja vastuvõtmine** (järjekordne poliitiline valik sekkumise intensiivsuse ja õigusluse osas) → otsuse/tulemuse saavutamine (COM strateegia ministrite nõukogus ja Euroopa Parlamendis)
 - → **RAKENDAMINE / JÄRELEVALVE**

- **Sekkuge vara ja madalal tasandil.** Kui komisjon asub meie jaoks olulist algatust (teatis, õigusakti eelnõu jt) välja töötama, püüdke luua sidemeid komisjoni ametnikega ja arvestage planeerimisprotsesse. Arvestage, et kõige tõhusamalt saab eelnõu mõjutada algatusfaasis ehk algatuse väljatöötamisel, enne kui komisjon on selle esitanud. Arvestades läbirääkimiste dünaamikat, tuleb arvestada võimalusega, et komisjonis langetatud valik võib lõppmängus osutuda just selleks kuldseks keskteeks, mistõttu on oluline, et võimalik tulevane algatus oleks üsna lähedal Eesti soovidele või vähemasti miinimumeesmärgina ei ületaks potentsiaalse taluvuse piiri. Varajane sekkumine võimaldab ennetada hilisemaid probleeme ja läbirääkimistel põhinõudlejaks saamist. Juhul kui esindaja näeb, et nõukogus ei ole Eesti seisukoha kaitsmine võimalik, tuleks üritada seda intensiivsemalt töötada teiste institutsioonidega.

Algatuste planeerimine Euroopa Komisjonis:

- **Euroopa Komisjoni strateegiline kalender:** üldine strateegia kogu komisjoni ametisoleku perioodiks.
- **Euroopa Komisjoni iga-aastane strateegia** (*Annual Policy Strategy*, lüh APS): üldjuhul on järgmise aasta strateegia heaks kiidetud eelmise

aasta alguses (selle alusel jagatakse ümber ressursid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks), mis tähendab omakorda, et seda valmistatakse ette juba vähemalt poolteist aastat varem (mis ühtlasi tähendab, et paralleelselt valmivad ka nõukogu tulevaste eesistumiste programmid).

- **Euroopa Komisjoni tööplaan** (*Commission Legislative and Work Programme*, lüh CLWP kiidetakse heaks eelneva aasta oktoobris) ja **jooksev programm** (iga teenistus vastavalt eelnevale).
- Lisaks eelnevale:
 - **eelarvemenetlus** (umbes samaaegselt CLWPga): mitme- ja iga-aastase eelarve ettevalmistamine (septembriks/tegelikult juunis);
 - **nõukogu ja parlamendi strateegiline kalender** (eesistumiskalendid, temaatilised programmid jne);
 - **ülemaailmne ja liikmesriikide strateegiline kalender**: olulised sündmused liikmesriikides (eriti oluline ajastamise perspektiivis), aga ka rahvusvahelisel areenil (nt G8, G20 kohtumiste, ülemkogude/ tippkohtumiste, rahvusvaheliste konverentside ajakava jne);
 - **ülemkogu otsused**: eriti just viimasel ajal on ülemkogu olnud oluliseks algatajaks, kalendriseadjaks ja suunanäitajaks (seega ka üheks efektiivsemaks võimaluseks komisjoni töökava mõjutamiseks).

- **Töötage intensiivselt:**

- **iseendaga**: nõukogu küllaltki tehnokraatlik otsustusmehhanism⁵⁶ tasandab paljuski riikide suuruselt, rikkusest jm tulenevad erisused ning ekspertide sisuline kvaliteet võimaldab töörühma mõjukamatel liikmetel otsuseid ka sobivas suunas mõjutada. Hea ekspert tunneb mitte ainult oma selgepiirilist tegevusvaldkonda, vaid adub ka laiemat konteksti, tunneb otsustusmehhanisme ja otsustajaid ning on võimekas/aldis suhtleja (kõik need omadused on arendatavad);
- **töörühmaga**: see eeldab tööd nii töörühma istungitel kui ka väljaspool seda (sealhulgas Brüsselis paiknevate diplomaatide kaudu). Selgitage välja meie seisukohale lähedasel positsioonil olevad riigid ning püüdke selgusele jõuda, milles on meie positsiooniga vastandlikul seisukohal olevate riikide probleemid ja kas erimeelsused on ületatavad. Vajadusel pakkuge kompromisse, olge konstruktiivne, töötage lahenduse nimel. Kuna töörühmades osalevad

⁵⁶ Suur osa nõukogus otsustatavast otsustatakse tegelikkuses ekspertide poolt töörühmades (tinglikult hinnatakse töörühma osakaalu kuni ¼-le otsustatavast), mistõttu ELi läbirääkimisi peetaksegi tihti peale rohkem kollektiivseks probleemide lahendamise mehhanismiks kui klassikaliseks lehmakauplemiseks ja/või nullsummamänguks, milles väärtusi lihtsalt ümber jagatakse.

tihtipeale liikmesriikide parimad valdkondlikud asjatundjad, on see parim võimalik koht konsulteerida ka teemadel, mis ehk vahetust päevakavast välja jäävad, kuid võivad aidata üle saada „jalgratta leiutamisest“ kodus;

- **tekstiga:** juhul kui tuvastate kavandatavas õigusaktis meile probleemse sõnastuse, aidake kaasa parandusettepanekute koostamisele. Seisukohad peavad olema erapooletult põhjendatud ja tuginema faktidel. Tuleks kasuks, kui seisukoha põhjendustes oleks lisaks Eesti-kesksele selgitusele selgelt välja toodud ka Euroopa dimensioon, st millist kasu meie ettepanek ELile tooks (üldjuhul esitataksegi kõik sõnastusettepanekud viisil, nagu oleks see parim võimalik lahendus Euroopa Liidule). Sellisest põhjendusest oleks abi mõttekaaslaste leidmisel, eriti kui sõnastust koostades on ühtlasi välditud sinna konfrontatsiooni põhjustavate elementide sissekirjutamist. NB! Eelnõude põhjenduspunktides sisalduv on sama oluline kui õigusakti tekst ise, sest põhjenduspunktis sisalduv kontekst/vaatenurk ja see määrab tõlgenduse.
- **mõttekaaslaste ja läbirääkimiste hõlbustajatega:** edukaks osalemiseks peaks vähemasti tundma teemaga tegelevate institutsioonide ametnikke ja eksperte ning nendega regulaarses kontaktis olema. Nõukogu töörühmas on läbirääkimiste hõlbustajateks ja olulisimateks kontaktideks alati eesistuja, komisjoni ning nõukogu esindajad (nii eesistujat toetav sekretariaat kui õigusteenistus). Kasulik on omada häid suhteid Euroopa Parlamendi vastava valdkonnaga töötavate saadikute, nende kabinetiliikmete ja komisjonide ametnike, Eestist valitud saadikute ja nende assistentidega. Soovides parlamendi otsustele mõju avaldada, tuleb aktiivset kuluaari poliitikat ajada eelkõige parlamendikomisjonides ja raportite koostamise algfaasis, sest võimalused teha seda täiskogul on sisuliselt olematud. Oluline on hõlmata ka komisjonide sekretariaatides töötavaid parlamendiametnikke, kes tihtipeale raporteid koostavad ja kelle mõjuvõim parlamendis võib olla suurem kui nii mõnegi liikmesriigi parlamendiliikmetel kokku.

Häid suhteid tasub omada ka Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetega. Euroopa Liidu tasandil on lisaks institutsioonidele mõjutajateks liikmesriigid, regioonid, teised ELi institutsioonid, kolmandad riigid, huvigrupid, ettevõtjad (sh nende assotsiatsioonid), meedia ja mitmesugused mõttekojad. Huvigruppidel on valdkondlikke (ekspert)teadmisi ja kontakte, mistõttu nendega suhtlemine on vajalik ja kasulik nii info hankimise kui ka koalitsioonide loomise seisukohast.

3. Soovitused nõukogu (töörühm, Coreper, nõukogu) töös paremaks osalemiseks

Üldist. Nõukogu töörühmas tehakse õigusakti eelnõu või muu dokumendi suhtes ettepanekuid ja seatakse reservatsioon, mida on võimalik kaitsta või kinnitada Coreperi koosolekul või nõukogu istungil toimuvatel läbirääkimistel. Üldjuhul Coreperis ja nõukogus uute seisukohtadega välja ei tulda, seepärast on oluline tagada juhiste

olemasolu ja kvaliteet töörühmades osalemiseks. Eduka esindamise peamine eeldus on hoolikas kodutöö – põhjalik ettevalmistus ja seisukoha olemasolu (sealhulgas huviliste kaasamine ettevalmistusse ja seisukohtade kooskõlastamine huvilistega). ELi töörühmades osaleja peaks silmas pidama ka pikaajalist perspektiivi, st et ELi läbirääkimised ei kujuta endast nullsummamängu ja et töörühmas olevate partneritega tuleb koos töötada veel paljude küsimustega ja palju aastaid.

Parim võimalik lähenemine tööle eelnõuga on kohe paralleelselt alustada tööd (tulevase) riigisisese eelnõuga, mis ühest küljest võimaldab läbi tunnetada kõikvõimalikud ettetulevad probleemid ja kaasata vajadusel asjast huvitatud pooled, hinnata viivitamatult võimalikku mõju ning teisest küljest ka vältida/ennetada tulevase probleeme ülevõtmisel (nii sisulisi kui ka hilinemist). Võimalike probleemide teadvustamine juba varases faasis võimaldab vältida olukorda, kus ülevõtmisel teadvustatakse probleem, kuid selle suhtes ei ole praktiliselt enam midagi võimalik ette võtta (vähemalt lühiajalises plaanis).

Soovitused tekstimuudatuse ettepanekute tegemiseks

- Kui meil on kindel seisukoht, et mingi tekstiosa meile ei sobi, tuleb meile sobiv sõnastus edastada eesistujale ja teistele delegatsioonidele. Sellisel juhul peaksid tekstimuudatuse ettepanekud olema eesistujale ja koopia nõukogu sekretariaati edastatud enne töögruppi minekut. Kirjalik tekst peaks olema esitusvalmis hiljemalt töögrupi kohtumisel.⁵⁷
- Tekstimuudatuse ettepanekus võiks **lühidalt** ettepanekut tutvustada ja põhjendada ning **esitada ettepaneku tekst**. Ettepaneku tekst peaks arvestama läbirääkimiste võimalikku edasist käiku ja olema reeglina esitatud väikese varuga, st mitte pakkuda kohe minimaalselt sobivat lahendust.
- Kirjalikes ettepanekutes peaks olema märgitud ettepaneku teinud **delegatsiooni nimi**; **päevakorrapunkti pealkiri** ja dokumendi number, mille suhtes ettepanek tehakse; kohtumise **kuupäev**; **artikkel/tekstiosa**, mille suhtes ettepanek tehakse. Tekstis tuleb näidata ära, mille suhtes muudatus tehakse – läbikriipsutatud mittesobiv tekst ning rasvases kirjas tekst, mida soovitakse lisada).
- Soovitatav on leida enne teiste delegatsioonide hulgast toetajaid, et tulla välja ühise tekstimuudatuse ettepanekuga, mis seisukohaga arvestamise võimalust oluliselt tõstaks.
- Tekstimuudatused tuleks esitada positiivses sõnastuses (läbi jaatuse ja mitte eituse) ning mitte läbi kitsalt rahvusliku prisma, vaid juba sellisena, et see võiks olla vastuvõetav enamikule kohalviibijatele (vajadusel võib esitada kohe ka alternatiivisõnastuse). Isegi kui delegatsioonid ei toeta pakutut täielikult, on minimaal-

⁵⁷ Aluseks võetud nõukogu sekretariaadi käitumiskoodeks, mis liideti nõukogu kodukorra Lisa V-ks.

sel oluline, et eesistuja arvestaks pakutut ja et delegatsioonid ei oleks sellele vastu (kaasotsustamisel peaks esitatud teksti pakkuma ka Euroopa Parlamendile). Eelnev käib ka sõnastuste kaitsmise kohta töөрühmas.

Eksitustest töögruppides, mille tulemusel on jäänud Eesti seisukoht kajastamata:

- ekspert on töögrupis esitanud seisukoha suuliselt, mitte kirjalikult, ja hiljem pole kontrollinud selle olemasolu eelnõu joonealustes märkustes;
- ekspert, kes töögrupis ei osale, on saatnud Eesti seisukoha kirjalikult eesistujale ja igasuguse omapoolse edasise tegevuseta lootnud, et eesistuja muudab eelnõu vastavalt Eesti nõudmistele või lisab Eesti seisukohad joonealustesse märkustesse.

JÄRELDUS: Olge aktiivne, tagage tulemus! Kontrollige teksti enne ja pärast koosolekut ning kui meie seisukoht on joonealustest märkustest välja jäänud, VÕTKE ÜHENDUST EESISTUJA või nõukogu sekretariaadiga ja püüdke välja selgitada, miks seda ei ole arvesse võetud.

Soovitused reservatsioonide kasutamiseks

(vt ka alapeatükki 4.2.3. reservatsioonide liikide kohta)

- Reservatsioonide seadmisele tuleb mõelda töögrupi koosolekuks teksti analüüsimise ajal.
- Kui õigusakti tekstis oleva sätte mõju hindamine alles toimub, kuid on selge, et riigil tuleb seda sätet rakendada, tuleb kindlasti seada analüüsireservatsioon.
- Juhul kui tekstis on Eesti jaoks sisuline probleem, tuleb seada **sisuline reservatsioon** ja esitada vajalikud põhjendused. Diplomaat peaks sisuliste ja riigi jaoks oluliste probleemide kahtluse korral kohe teavitama Eesti alalise esinduse juhti või asejuhti vajaliku strateegia väljatöötamiseks. Juhul kui töögrupis osaleb ministeeriumi ekspert, peaks ta võimalikust probleemist teavitama nii oma juhtkonda kui ka esinduse erialadiplomaati. Probleemi kiire märkamise teeb võimalikuks ühiselt lahenduse otsimise. Lahendamata reservatsioonide arv tekstis ei peegelda mitte ainult probleemide hulka, vaid on heaks indikaatoriks ka läbirääkimiste/läbirääkija edukusest.
- Juhuks kui ekspert/diplomaat erialaterminoloogiat ei valda, tuleb reservatsiooni kaitsmise/seadmise sõnavõtt valmistada ette kirjalikult.
- Arutelu arengut tuleb hoolega jälgida, ükski kokkulepe ei ole lõplik enne, kui kõiges ei ole kirjalikult kokku lepitud (nt võib-olla on vaja arutelu käigus kellegi seatud reservatsiooniga liituda, jälgida, et kellegi poolt pakutud n-õ tehniline reservatsioon ei muudaks olukorda meie jaoks halvemaks jne).

- Pärast töögruppi tuleb iga Eesti poolt eelmises töögrupis seatud reservatsiooniga aktiivselt edasi töötada, et järgmiseks kohtumiseks oleks kindel seisukoht kujundatud. Sama käib ka meid huvitavate reservatsioonide kohta, mille on esitanud teised riigid.
- Juhul kui töögrupi arutelul üksmeelele ei jõuta ja arutelu jätkub Coreperis, ei ole mõtet töögrupis kõiki sisulisi põhjendusi reservatsiooni vajalikkuse kohta esitada, vaid jätta need Coreperi, kus varasemaid argumente on vaja kaitsmiseks lühidalt ja kõigile arusaadavalt põhjendada ning näidetega täiendada, lisades ka võimaliku poliitilise aspekti.
- Isegi kui Eestil ei ole otsustusprotsessi poliitilise tasandi jaoks konkreetse teksti osas ühtegi sisulist probleemi/reservatsiooni üles jäänud, võib poliitilisel tasandil langetatavat otsust asetada konteksti näiteks vastuvõtmisel tehtava avaldusega või muul viisil (näiteks kui eelnõu on tulemas alles otsustusprotsessi järgmises faasis ning tegemist on alles järelduste vastuvõtmisega ja võiks oletada, et probleeme võib esineda järgmises faasis).

Soovitused Coreperi juhiste ettevalmistajatele

- Coreperi tulevad töögrupis lahtiseks jäänud küsimused, mis on kirjas töögrupi aruande kokkuvõttes ning mida tuleks kajastada Coreperi juhise **hetkeseisu** rubriigis. Nendeks on probleemid artiklite kaupa, delegatsioonide arvamused ja häälte jagunemine. Kui Eesti on võtnud tööruhmas lahendamata küsimuste osas seisukoha, siis tuleb ka see välja tuua.
- Coreperi juhises peab olema viide eelnõu/arutatava küsimuse **olulisuse** kohta Eestile (oluline, keskmiselt oluline, väheoluline).
- Juhis peab sisaldama jutupunkte olulisemate teemade kohta, sh argumentatsiooni meie seisukoha toetuseks. Vajadusel võivad jutupunktid olla inglise keeles või vähemalt võiks terminoloogia olla esitatud inglise keeles, eriti kui tegemist on olulise nüansiga. Sõnavõtu koostamisel võiks arvestada ka seisukoha kaitsja ja foorumi eripära, mistõttu sõnavõtt võiks tekkida tihedas koostöös alalise esinduse diplomaadiga. Kui juhise koostajal on käepärast sõnavõtu mõjusust suurendavaid elulisi näiteid, vanasõnu, metafoore või vaimukusi, mida võiks seisukoha võrreldamiseks lisada, siis nende väljapakumise on teretulnud.
- Jälgida tuleb Coreperi arutelu eesmärgi, mis selguvad eesistuja dokumentidest või teatest (*Flash*, *Antici Note*). Juhis peab olema eesmärgiga kooskõlas või kui eesistuja seatud debati eesmärk ei kajasta Eesti huve (nt eesistuja üritab osasid delegatsioone ignoreerida, välistades mõned probleemid põhiküsimuste hulgas), siis tuleks ka see tõstatada. Coreperi alusdokumendis on välja toodud erinevate liikmesriikide seisukohad, mille kohta on juhises vaja lühidalt lisada Eesti seisukohad, et läbirääkijal oleks võimalik aru saada, keda saame toetada, keda mitte.

- Kui vaja, tuleb juhises välja tuua, milline lause arutatavas dokumendis on probleemiline (kindlasti on vaja lisada probleemse koha kiireks leidmiseks lehekülje number ning artikli/paragrahvi number).
- Eestile oluliste küsimuste selgitamiseks täiendatakse põhjendusi võrreldes töögruppis esitatuga. Põhjendustel peaks olema manööverdamisruum, st mitu varianti, märkida ära, milline lahendus on meile kahjulik ja miks.
- Coreperi juhised peavad olema kooskõlastatud ka esinduse asjaomase diplomaadiga, mis tagab esinduse kaasatuse parimal võimalikul viisil juba varases faasis ning võimaldab ka juhise koostajal arvestada viimaseid arenguid ja Coreperi eripära.
- Juhise koostamisel tuleb arvestada nii teiste liikmesriikide kui Euroopa Parlamendi seisukohtadega – nendest sõltub meie reaalne manööverdamisruum läbirääkimistel. Eriti tuleb silmas pidada, et õigusakti vastuvõtmiseks on vajalik saavutada kompromiss nõukogu ja parlamendi vahel, mistõttu tuleb viimaste seisukohtade osas olla eriti tähelepanelik. Meil tuleb olla valmis, et parlament üritab meile sobivat nõukogu teksti halvemaks muuta või vastupidi – parlament võib olla meie liitlane, soovides nõukogu teksti meie jaoks paremaks muuta. Euroopa Parlamendi positsioonide kohta tuleb meil formaalselt koostada seisukoht triloogiks või lepitusmenetluse faasis, ent parima tulemuse saavutamiseks tuleks olla nende seisukohtadega kursis võimalikult varakult. Seisukohtades/juhises peaksid sisalduma Euroopa Parlamendis õigusakti menetlemise detailid: ajakava, raportööri nimi (koos tema kohta käiva infoga), raportööri (ja võimalusel parlamendi) seisukohad ning nende suhe meie seisukohtadesse.

Soovitused nõukogu istungi ettevalmistajatele

- Ministri sõnavõtu tekstid tuleks varakult ette valmistada (ning edastada esindusele ja koordineerivatele asutustele pealinnas). Sõnavõtt on kõne, see peab äratama tähelepanu ning olema jälgitav ja tõlgitav. Selleks peavad argumentid ja retoorika olema selged, ei tohi kasutada liiga pikki lauseid ega bürokratlikke väljendusi (nt kasutada valitsuse seisukoha sõnastust vms). Sõnavõtu maksimaalne pikkus on kolm minutit (normaalkirjas alla ühe lk).
- Sõnavõtmisel tuleb arvestada, et paus kahe lause vahel peaks olema sama pikk kui lause rahulikule väljaütlemisele kulunud aeg. Seepärast tuleks juhul, kui tegemist on riigile eriti olulise sõnumi väljaütlemisega, koostada sõnavõtt inglise (või prantsuse/saksa keeles), et sõnum teistele delegatsioonidele kohale jõuaks.
- Sõnavõtt tuleks koostada vaid juhul, kui meil on vaja midagi rõhutada, mingi sõnum edasi anda. Samas juhtub sageli (eriti avaliku arutelu punktide puhul), et toimub lauaring, kus sõna võtavad kõik liikmesriigid. See on tavaliselt prognoositav ning sellisteks puhkudeks tuleb sõnavõtt koostada.
- Lõunalaua teemade ettevalmistamisel tuleb meeles pidada, et ministrite lõunasöögiarutelu õhkkond erineb oluliselt nõukogu istungi omast. Osalejaid on

oluliselt vähem ning üldiselt ei loeta ettevalmistatud sõnavõtte paberilt maha. Seetõttu tuleb sõnavõtu vajadus ja sisu eriti hästi läbi mõelda. Oma seisukohti põhjendades tuleks tuua võimalikult palju näiteid, lisada midagi lõbusat vms. Igal juhul tuleks vältida bürokraatliku teksti ettelugemist – see kahjustab paratamatult esineja mainet kolleegide silmis.

- Arutelude juhtimiseks esitatud küsimustele vastatakse üldjuhul eesistujale kirjalikult. (Samas tuleks vältida kiusatust kasutada vastuseid sõnavõtu tekstina, kuna kirjalik ja suuline tekst on erinevad.)
- Varem (töörühmas või Coreperis) kokku lepitud kokkulepped kinnitatakse üle, nende punktide juurde on vaja lisada seda kinnitavad aruanded.
- Kui eelnõu arutelul Coreperis saavutatud lahendus tekitab Eestile probleeme, saab delegatsioon oma seisukoha selgitamiseks teha avalduse.
- Nõukogu protokollis kantava avalduse tekst peaks olema eelnevalt kooskõlastatud (võimalusel tehtud koostööd teiste delegatsioonidega nende toetuse saamiseks).

Näidis:

Statement

[to be recorded in the Minutes of the Council meeting of 15 June 2007]

Statement by the Estonian delegation re Article X

Re Article

The Estonian delegation states

With reference to Regulation YYY, the Estonian Government states that...

Hääletamine nõukogus (vt ka peatükk 1.2.2. Otsuste vastuvõtmine)

Kvalifitseeritud hääleteenamuseks vajalik häälte arv on 255 häält 345st, kusjuures poolt peavad olema vähemalt 14 liikmesriiki (18 riiki, kui otsuse ettepanekut ei ole teinud komisjon), kes esindavad vähemalt 62% ELi rahvastikust.

Blokeeriva vähemuse moodustamiseks on vaja 91 häält.

Tabel: Hääle jaotus kvalifitseeritud hääleteenamuse puhul

Riik	Hääle arv	Riik	Hääle arv	Riik	Hääle arv
Saksamaa	29	Tšehhi Vabariik	12	Leedu	7
Suurbritannia	29	Kreeka	12	Slovakkia	7
Prantsusmaa	29	Ungari	12	Iirimaa	7
Itaalia	29	Portugal	12	Luksemburg	4
Hispaania	27	Rootsi	10	Sloveenia	4

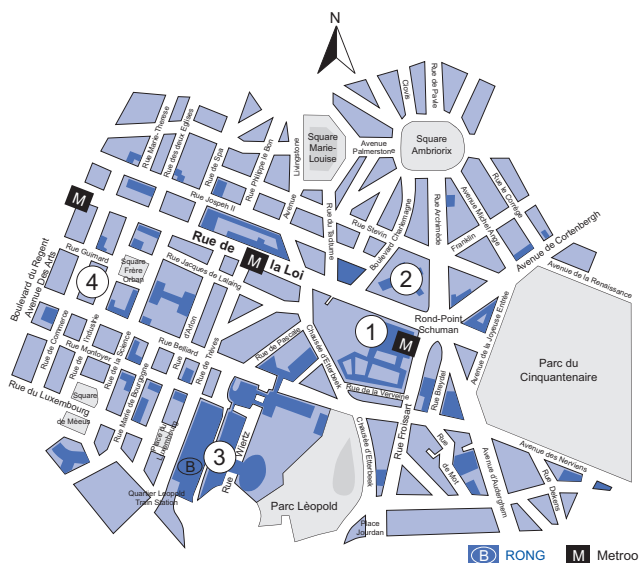
Riik	Häälte arv	Riik	Häälte arv	Riik	Häälte arv
Poola	27	Austria	10	Läti	4
Rumeenia	14	Bulgaaria	10	Eesti	4
Madalmaad	13	Taani	7	Küpros	4
Belgia	12	Soome	7	Malta	4

4. Kus ja kuidas toimuvad töөрühmade koosolekud

Töөрühmade koosolekud toimuvad üldjuhul Brüsselis nõukogu hoones Justus Lipsius või kõrval asuvas Lex hoones (vt kaarti). Samuti võib mõni kohtumine toimuda eesistujariigis. Teate töögruppide toimumise aja ja koha kohta saabab nõukogu sekretariaat liikmesriigi eksperdile ametliku kohtumise kutse ELIS-süsteemi.

LEGEND

- 1 – Ministrite Nõukogu
Rue de la Loi 175
B-1048 Brüssel
Belgia
- 2 – Euroopa Komisjon
Rue de la Loi 200
Berlaymont
B-1049 Brüssel
Belgia
- 3 – Euroopa Parlament
Rue Wiertz
B-1047 Brüssel
Belgia
- 4 – Eesti alaline esindus
Rue Guimard 11/13
1040 Brüssel
Belgia



Töөрühma koosolekut juhatab eesistuja, keda abistab nõukogu sekretariaat. Koosolekuruumis paikneb eesistuja vastas komisjoni delegatsioon. 27 liikmesriigi esindajad istuvad eesistumise järjekorras: eesistujast vasakul istub eelmine eesistujariik ja paremal järgmine.

Töөрühm otsuseid vastu ei võta, seepärast ei toimu seal ka hääletust. Vahel võib eesistuja poliitiliselt oluliste küsimuste puhul paluda kõigilt indikatiivseid seisukohti, et näha, kas eelnõu vastu on blokeerivat vähemust.

Blokeeriva vähemuse olemasolu või selle kujunemine on üks olulisemaid otsustusprotsessi aspekte, mida tuleb jälgida ning aruannetes kajastada.

Töögrupi kohtumisi üldjuhul eesti keelde ei tõlgita, kuid enamasti on tõlge olemas inglise, saksa ja prantsuse keelde. Samas leidub ka töögrupe, kus tõlge puudub. Iga eesistumise jooksul saavad liikmesriigid teatud hulka töögruppidesse tellida ka oma keelset tõlget. Eesti on tellinud eestikeelse tõlke ca üheksasse töögruppi, tavaliselt on seda tavaks kasutada väga tehnilist arutelu eeldavates töögruppides. Kui eksperdi keeleoskus on puudulik, siis ei tohiks eestikeelse tõlke olemasolul töögrupis võrkeelles sõna võtta.

5. Tõlkeprobleemide lahendamine

Õigusaktide hea eesti keele kvaliteedi tagamiseks peaksid Eesti eksperdid tegema komisjoni tõlkeosakonnaga koostööd õigusakti eelnõu tõlkimisel ja nõukogu erinevatel läbirääkimiste etappidel jälgima ning parandama õigusakti tõlget. Oluline on, et ministeerium vastutaks ekspertide poolt edastatavate terminite eest. Järjepidevaks terminite väljatöötamiseks on kasulikud valdkonna terminikomisjonid. Hästi juhitud valdkondades toimivad ka terminikomisjonid, hea näide on merekeele nõukoda (<http://www.vta.ee/atp/index.php?id=1850>).

Väga oluline on osaleda õigustoimetajate koosolekutel esimese lugemise lõpus tekkiva ühise seisukoha tõlkes kokkuleppimises, sest sellesse teksti hiljem muudatusi teha ei saa.

Vajalikud muudatused koostatakse sellel kohtumisel osalevale eksperdile kirjalikult. Kui ekspert sellel arutelul osaleda ei saa, saadab ta õigustoimetajatele vaid kirjalikud ettepanekud.

Tõlkeparanduste esitamine kirjalike tekstide kohta on Eesti alalises esinduses Mertensi ülesanne. Suulise tõlke küsimustega tegeleb Antici. Antici kaudu palutakse ministeeriumidelt kord poolaastas järgmise eesistumise ajaks tõlget töögruppidesse, kus osalevad eksperdid inglise keelt vajalikul tasemel ei valda.

Kirjalike tõlkeparanduste esitamisel saab eristada kolme juhtu: 1) paranduste tegemist ELi õigusaktide eelnõude eestikeelsetesse tõlgetesse; 2) paranduste tegemist vastuvõetud, kuid avaldamata ELi õigusaktide tõlgetesse; 3) parandusi Euroopa Liidu Teataja (ELT) avaldatud tekstidesse. Olenemata sellest, millises faasis parandusi tehakse, saadetakse kõik riigisisised parandusettepanekud valdkonna nõunikele Brüsseli Eesti esinduses.

Parandusettepaneku esitamiseks tuleb teksti töödelda *track-change*’iga, st vale termin maha tõmmata, lisada uus termin rasvases kirjas ning iga termini parandamist põhjendada.

Küsimuste või paranduste edastamisel **komisjoni** poolt vastuvõetavate õigusaktide ja kaasotsustamisega vastuvõetavate komisjoni õigusakti eelnõude ettepanekute kohta (enne kui ettepanek on komisjoni poolt vastu võetud) tuleb parandusettepanekud olu-

liste vigade kohta edastada komisjoni vastava peadirektoraadi üksuse juhile ja paluda tekst eesti keele osakonnal uuesti üle vaadata.

On kasulik teada, et komisjoni eesti keele osakond (osakonna sekretariaadi meiliaadressil DGT-ET-00-Secretariat@ec.europa.eu) jaguneb kolmeks rühmaks:

- 1. rühma** valdkonnad on justiits- ja siseküsimused, välissuhted, laienemine, arenguabi, pettustevastane amet, konkurents (peadirektoraadid: BUDG, COMP, DEV, AIDCO, ELARG, JLS, EPSO, SG, ADMIN, OLAF, RELEX);
- 2. rühma** valdkonnad on põllumajandus, majandus ja rahandus, keskkond, infoühiskond, merendus ja kalandus, siseturg ja teenused, teadusuuringud, maksundus ja tolliliit, energeetika ja transport (peadirektoraadid: AGRI, MARE, ENV, TREN, ECFIN, MARKT, TAXUD, INFOS);
- 3. rühma** valdkonnad on kultuur, haridus, sotsiaalvaldkond, ettevõtetus, statistika, teravise- ja tarbijakaitse, regionaalpoliitika, kaubandus (peadirektoraadid: EAC, EMPL, ENTR, ESTAT, REGIO, SANCO, TRADE).

Eestikeelsete tõlgete parandamine otsuste vastuvõtmise faasis

Arutelul oleva (kaasotsustamisega vastuvõetava) õigusakti eelnõu teksti kohta paranduste tegemiseks, kui tekst on juba nõukogu töörühmas arutlusel, tuleks vigadest märku anda nõukogu Eesti tõlkerühmale aadressil: unite.et-coordination@consilium.europa.eu, kuid saata koopia sellest meilist ka komisjoni tõlkeosakonnale DGT-ET-00-Secretariat@ec.europa.eu ning cc: eve.randvere@ec.europa.eu.

Tõlkeparanduste edastamine NÕUKOGULE:

- a) Kui eelnõu eestikeelses versioonis avastatakse olulisi vigu, tuleb teavitada kirjalikult nii:**
 - nõukogu sekretariaadi esindajat/lauaülemat töögrupis,
 - nõukogu tõlkijaid üldaadressil: trad.et@consilium.europa.eu,
 - jurist-lingviste aadressil: dqlequipe.et@consilium.europa.eu ning
 - kopeerida info teadmiseks ka komisjoni tõlkeüksusele aadressil dgt-et-00-secretariat@ec.europa.eu ning
 - koopia komisjoni õigustoimetajale: eve.randvere@ec.europa.eu.
- b) Kui vigu avastatakse Coreperi päevakorras õigustoimetajate poolt kontrollitud I punktide tekstides, tuleb sellest kiiresti teavitada ja taotleda parandust (Corrigendum) järgmiselt:**
 - Esinduse nõunike kaudu teavitada Anticit või Mertensit, kes omakorda teavitavad kiiresti vastavaid nõukogu sekretariaadi ametnikke (sekretariaadi esindajat Antici või Mertensi grupis ning dokumentide edastajat Antici või Mertensi grupis) ning seavad eelnõule kuni vea parandamiseni keelelise

reservatsiooni. Õigustoimetajad kooskõlastavad paranduse otstarbekuse ekspertidega, seepärast on oluline eksperdi kontaktandmete lisamine edastatavasse meili.

- Kui viga on parandatud (*Corrigendum*), tuleb reservatsioon kohe maha võtta. Selleks peab nõunik tihedat sidet Antici või Mertensiga, kes omakorda informeerivad kiiresti nõukogu sekretariaati.

Info **paranduste esitamiseks** avaldatud teksti kohta on Justiitsministeeriumi kodulehel <http://www.just.ee/10920> „Märgukiri Euroopa Liidu õigusaktides tõlkevigade parandamise kohta“.

Parandusettepanekus tuleb esitada järgmine teave:

- 1) ELi õigusakti täpne pealkiri;
- 2) vigase lõigu originaaltekst inglise või prantsuse keeles (koos täpse viitega osale, artiklile vmt);
- 3) vastav eestikeelne lõik (st veaga/vigadega tekst);
- 4) sama lõik korrektsel kujul;
- 5) parandusettepaneku esitaja kontaktandmed.

NB! Parandusi avaldatud õigusakti tekstidesse tehakse ainult oluliste sisuliste vigade puhul.

ENNE kui parandusettepanek esitada, tuleks termineid kontrollida institutsioonidevahelises mitmekeelses terminiandmebaasis IATE⁵⁸.

Suuline tõlge

Komisjoni suulise tõlke peadirektoraat seisab hea nii komisjoni komiteede ja konverentside kui ka nõukogu töörühmade ja nõukogu ning Euroopa Liidu nõukogu koostumiste suulise tõlke tagamise eest.

Nõuanded sõnavõtjale

Suulise tõlke peadirektoraadil on paljude aastate kogemus. Meie tõlgid on koostanud mõned nõuanded sõnavõtjale tõlkega kohtumistel. Vastava PDF-faili http://scic.ec.europa.eu/europa/jcms/pr_9012/tips-et võib soovi korral välja trükkida.

⁵⁸ <http://iate.europa.eu>

Sõnavõtu ajal eemaldage kõrvaklapid ja asetage mikrofon otse enda ette. Seejärel lülitage mikrofon sisse.

- Kasutage oma emakeelt, kui keelekasutus seda võimaldab.
- Rääkige mõõduka kiirusega, peast või märkmeid/jutupunkte kasutades.

Pelgal teksti või märkmete ettelugemisel ei pruugi sõnum täielikult pärrale jõuda. Isegi mõnel sama keelt kasutaval kuulajal võivad sõnumi üksikasjad tabamata jääda. Ettevalmistatud teksti või avaldust ette lugedes paluge sekretariaati toimetada selle koopiad kõikidesse tõlkekabiinidesse. Koopiaid käsitletakse täiesti konfidentsiaalseina ja tõlkides lähtutakse esinemisel teelikult öeldust.

- Kindlast dokumendist rääkides tuleb selgelt viidata dokumendile (viite-number) või selle osale (artikkel, lõige jmt) ning siis teha väike paus, et inimesed selle üles leiaksid. Eri keeleversioonides võivad olla erinevad leheküljenumbrid.
- Tsiteerige arve aeglaselt ja selgelt ning korrake neid vajadusel. Numbrite jada tuleks edastada osalejatele ja tõlkidele paberkanjal või ekraanil.
- Tutvustage vähemtuntud lühendeid, kui kasutate neid kohtumisel esimest korda. Lühendite nimekiri on tõlkidele kasulik taustainfo.

Igasugune tagasiside on tavaliselt väga oodatud. Võtke kindlasti tõlkidega ühendust, kui teil on küsimusi või soovite neid aidata õigete terminite kasutamisel.

- Rääkige loomulikult, mõõduka kiirusega.
- Võimalusel rääkige emakeeles.
- Kõnelemine on ettelugemisest etem.
- Eemaldage kõrvaklapid ja rääkige mikrofonil.
- Viidake selgelt dokumendile (nr, pealkiri).
- Veenduge, et kõne ettelugemisel on tõlkidel selle tekst olemas.
- Rääkige tõlkidega ja andke neile tagasisidet.
- Esitage arvud, nimed ja lühendid selgelt.

Nõukogu ja muude oluliste kohtumiste ettevalmistamiseks saadab esinduse nõunik vajalikud dokumendid tõlkidele aadressile: SCIC-Eesti-Kabiin@ec.europa.eu. Eesti delegatsioonide sõnavõtude ja nendes tehtavate muudatustega on vaja tõlke jooksvalt kursis hoida, võimalusel neid enne kohtumist briifides, sest sellest sõltub edastatava sõnumi selgus. Eesti keeles väljaõeldut tõlgitakse tavaliselt läbi teise keele kolmandasse, mille tõttu peab sõnavõtt olema selge ja sisukas, vältida tuleb pikki ja sisutühje heietusi.

6. Kirjalik menetlus

Nõukogude kohtumiste vaheajal või kui eelnõu on vaja kiiresti vastu võtta, kasutab Coreper otsuste vastuvõtmiseks kirjalikku menetlust. Tavaliselt tuleb teade kirjaliku menetluse alustamisest ELISE kaudu. Vastuse õigeaegse edastamise eest Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadile vastutab alalise esinduse valdkonnanõunik. Juhul kui vastus õigeaegselt nõukogu sekretariaati ei jõua, otsib sekretariaat vastust Antici või Mertensi käest. Õiguslikult on korrektne, kui kirjaliku menetlusega vastuvõetava otsuse kohta käival vastusel on esinduse juhi või asejuhi allkiri, sest tegemist on otsuse vastuvõtmisega nõukogu tasandil. Praktikas võtab sekretariaat arvesse ka esinduse nõuniku poolt allkirjastatud vastuseid, eeldades, et valitsuse tasandil on selleks varasem otsus olemas. Kirjaliku menetlusega vastu võetud õigusaktide kohta koostab sekretariaat igakuiseid kokkuvõtteid, mis on kättesaadavad ELISEs.

4.2.2. Terminid nõukogu päevakorras

Eesistuja esitab koostöös nõukogu sekretariaadiga nõukogu päevakorda punkte, et võtta vastu õigusakti eelnõusid või dokumente ning kiita heaks edasise tegutsemise suuniseid või seisukohti.⁵⁹ Juhindudes kodukorra artiklist 3, kiidab esialgse päevakorra heaks Coreper. Päevakorra lõplik kinnitamine toimub nõukogu istungi alguses. Päevakorrapunktide üle peetava arutelu piiritlemiseks on iga punkti juurde lisatud selle eesmärgi tähistav termin. Eesmärkide määratlemise otsustab esistuja nõukogu töögruppides ja komiteedes toimunud arutelu tulemuslikkuse põhjal. Eesmärke võidakse Coreperi arutelu käigus muuta, kui selgub, et varasemat eesmärki ei ole võimalik saavutada või kui arutelu on oodatust edukam.

Päevakorras on punktide pealkirjad välja kirjutatud sellisena, nagu nad õigusakti eelnõude või muude arutatavate dokumentide puhul kasutusel on.

⁵⁹ Helsingi Ülemkogu (10.-11.12.1999 järelused): *The Presidency and Secretariat shall ensure that items are only proposed for inclusion on Council provisional agendas when decisions or political guidance are necessary.*

Kõik päevakorrapunktid õigusaktide eelnõude kohta⁶⁰, isegi kui nad ei ole esitatud lõplikuks vastuvõtmiseks, peavad olema märgitud lühendiga **LA** (*legislative acts*, prantsuskeelses tekstis AL). Lühendit AL+D kasutatakse, kui õigusakti eelnõu kohta on tehtud avaldus (ingl *statement*, pr *déclaration*), mis kantakse istungi protokollis.

Päevakorras märgitakse **tärniga** (*) punktid, mille kohta eesistujariik, nõukogu liige või komisjon võib nõuda hääletamist.⁶¹ Tärn lisatakse pärast seda, kui kõik lepingutes ette nähtud menetlusnõuded on täidetud. Täрни lisamiseks ei ole vaja eraldi otsust. Mittesiduvate aktide puhul lisatakse tärn juhul, kui kõik menetlusnõuded (nendeks võivad olla Euroopa Parlamendi, Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Keskpanga ja Kontrollikoja arvamused) on nõukogu toimumise päevaks täidetud.

Tärniga tähistatud eelnõu nime alla lisatakse viide õiguslikule alusele, mida on pakunud kas komisjon oma ettepaneku või liikmesriik oma algatuse kohta. Juhul kui mittesiduv akt seostub õigusaktiga, viidatakse selle õiguslikule alusele.

Eesistuja võib päevakorda arvata punkte märkega „võimalik“ (ingl *poss*, pr *évent*), mis võimaldab tal olukorra selgumisel punkti päevakorrast nõukogu istungile eelneva nädala lõpuks välja arvata, selleks Coreperilt nõusolekut taotlemata.⁶² Seevastu uute punktide nõukogu päevakorda lisamine pärast päevakorra esitamise tähtaja möödumist (16 päeva enne nõukogu) eeldaks kõikide riikide delegatsioonide nõusolekut ning oleks seetõttu tülikam. Ka päevakorra eesmärgil võib olla märke *poss*, kui töögrupi arutelust ei selgu, kas eesistuja kavatsused saavad Coreperis liikmesriikide toetuse või mitte.

Nõukogu avatud arutelud ja avalikud mõttevahetused ning avalikustamise reeglid on paika pandud nõukogu kodukorra artiklites 7 ja 8. Üldsus võib jälgida kõigi seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastuvõetavate õigusaktide ettepanekute tutvustamist ja sellele järgnevat avalikku arutelu (*legislative deliberations*); selliste õigusaktide vastuvõtmisel saab jälgida hääletamist ning hääletamisele järgnevaid eesistuja ja komisjoni sõnavõtte. Ka nõukogule esitatud muude kui seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate oluliste ettepanekute üle peetavad esimesed arutelud on avalikud ning eesistujale on jätud voli otsustada esimesele arutelule järgnevate arutelude avalikustamise üle.

⁶⁰ Nõukogu kodukord on vastu võetud nõukogu otsusega 2009/937/EL 1. detsembrist 2009 (ELT L 325, 11.12.2009, lk 53) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:ET:PDF>

⁶¹ Kodukord, art 3 (2).

⁶² Kodukord, art 3.

Vahel on nõukogu päevakorras märke vormiline **B-punkt** (ingl *false B point*, pr *faux point B*), mis tähendab, et kõiges on jõutud kokkuleppele⁶³ ning nõukogus (või ka Coreperis) sisulist arutelu ei toimu. Delegatsioonidel on vormilise B-punkti puhul võimalik sõna võtta ja oma seisukohta või avaldust selgitada.

Terminid

a) Terminid, mida kasutatakse õiguslikult siduvate aktide vastuvõtmisel

Common position (ühine seisukoht, pr *position commune*). Seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate õigusaktide puhul kasutatav termin. Nõukogu võtab ühise seisukoha õigusakti eelnõu suhtes, juhul kui liikmesriigid ei ole nõus Euroopa Parlamendi esimese lugemise tulemusega (parlament teeb muudatusettepanekuid) või kui nad ei ole nõus komisjoni ettepanekuga. Nõukogu lepib oma istungil ühises seisukohas kokku, seejärel kontrollivad teksti õigustoimetajad⁶⁴ koos delegatsioonidega. Kontrollitud tekst ehk ühispositsioon võetakse nõukogul vastu A-punktina. Ühine seisukoht on EP teise lugemise aluseks ([vaata ka peatükk 1.4. osa “Seadusandlik tavamenetus”](#)).

Adoption (vastuvõtmine, pr adoption). Nõukogu võtab õigusakti vastu.

Termineid (*adoption ja common position*) tohib kasutada vaid juhul, kui pealkirjale on lisatud nii tärn (*) kui ka viide õiguslikule alusele. Neid termineid kasutatakse pärast teksti õigustoimetajatepoolset kontrolli, misjärel õigusakti eelnõule lisatakse sõna kavand (*draft*).

b) Terminid, mida kasutatakse siduvate õigusaktide eelnõude kohta nõukogu seisukoha võtmise eesmärgil

Eristada tuleb läbirääkimiste faasi, kus eelnõu võib muutuda, ja otsustusfaasi, kus eelnõu vajab poliitilist otsust.

Läbirääkimisfaas

Teksti suhtes otsitakse kokkulepet, otsust ei ole.

Exchange of views (arvamuste vahetus, pr échange des vues). Kui komisjon edastab õigusakti eelnõu nõukogule, tutvustab komisjon eelnõu (olulisemaid eelnõusid tutvustab ministritele volinik) ning selliste eelnõude suhtes vahetavad delegatsioonid

⁶³ See ei tähenda tingimata ühisele arvamusel jõudmist: juhul kui kvalifitseeritud häälteenus on koos, saab eelnõu sellegipoolest vastu võtta.

⁶⁴ Igapäevaselt rohkem kasutusel jurist-lingvist.

(esialgseid) arvamusi. Komisjon võib teha eelnõu tutvustuse ka ilma arvamuste vahetusega: sel juhul alustatakse tutvustusest ning arvamuste vahetus toimub alles töögrupi teisel kohtumisel.

Policy debate (poliitiline mõttevahetus, pr *débat d'orientation*⁶⁵). Poliitilisi mõttevahetusi kasutab eesistuja sageli vastuoluliste ja poliitiliste õigusaktide või nende probleemsete osade puhul eesmärgiga saada vastutavatel ministritelt suuniseid võimalike kompromisslahenduste või -valikute kohta. Pärast suuniste saamist jätkub õigusakti menetlemine töögrupi tasandil. Ministrite arutelu suunamiseks valmistab eesistuja sageli ette küsimused. Juhul kui päevakorrapunkti on eesistumise jooksul võimalik arutada mitmel nõukogul, kavandatakse mõttevahetus eesistumise keskel olevatele istungitele, et jõuda eesistumise lõpuks kompromissini. NB! Mitte segi ajada avaliku mõttevahetusega (*public debate*), mida kasutatakse vaid nõukogu arutelu avalikustamise näitamiseks.

Otsustusfaas

Teksti suhtes saavutatakse kokkulepe.

General approach (üldine lähenemisviis, pr *orientation générale*⁶⁶). Liikmesriigid lepivad üldises lähenemisviisis õigusakti eelnõule kokku enne vajalike protseduuride teostamist, eelkõige enne parlamendi arvamuse saamist. Kui üldine lähenemisviis leitakse vaid eelnõu teatud osale, kasutatakse terminit *partial approach*, pr *orientation partielle*. Seadusandliku tavamenetluse puhul saab õigusakti seejärel vastu võtta, kui EP ei tee oma arvamuses ega liikmesriigid oma seisukohas komisjoni ettepaneku suhtes parandusettepanekuid. Kui aga emb-kumb teeb parandusettepanekuid, on vaja edasi liikuda ühise seisukoha saavutamisele.

Political agreement (poliitiline kokkulepe, pr *accord politique*). Liikmesriigid võtavad õigusakti eelnõu teksti suhtes vastu lõpliku seisukoha ([vt ühine seisukoht](#)). Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist kontrollivad teksti õigustoimetajad. Terminit “poliitiline kokkulepe” saab kasutada vaid juhul, kui päevakorda on lisatud tärn (*) ja on olemas viide õiguslikule alusele. Kui nõukogu võtab vastu oma pädevuses oleva õigusakti, järgneb poliitilisele kokkuleppele vastuvõtmine (*adoption*). Kui õigusakti esimesel lugemisel vastu ei võeta, liigutakse ühise seisukohani (*common position*).

⁶⁵ Vahel kasutatakse ingliskeelsetes aruteludes väljendit *orientation debate*, mis on otsetõlkeline variant prantsuse keelest, sellist terminit ei ole olemas.

⁶⁶ Vahel kasutatakse ingliskeelsetes aruteludes väljendit *general orientation*, mis on otsetõlkeline variant prantsuse keelest, sellist terminit ei ole inglise keeles olemas.

c) Mittesiduvad aktid nõukogu päevakorras

Mittesiduvateks ehk ebatüüpilisteks aktideks on resolutsioonid, järeldused ja soovitus-
sed.⁶⁷ Nõukogu kodukorra artikkel 7 kutsub nõukogu üles mitte tegema samaaegselt
komisjoni õigusaktide eelnõude või algatuste aruteluga mittesiduvaid akte, v.a selli-
sed, mis on otseselt seotud õigusakti vastuvõtmisega ja kantakse nõukogu protokoll-
i. Mittesiduvate aktide avaldamine otsustatakse tavaliselt igal juhtumil eraldi.

Council resolution (nõukogu resolutsioon, pr *Résolution du conseil*). Nõukogu
resolutsioon väljendab tavaliselt eesistuja soove mingis kindlas valdkonnas, kus õi-
gusakti parasjagu välja ei töötata. Nõukogu võib resolutsiooniga kutsuda komisjoni
üles teostama **uurimust (study)**, et selgitada välja õigusakti väljatöötamise vajadus.
Komisjonil on voli otsustada, kuidas ta reageerib. Tavaliselt on tegemist **teatisega**
(Commission Communication), kuid komisjon võib kohe teha ka **õigusakti ettepa-**
neku (Commission proposal).

Resolutions of the Council and of the Representatives of the Governments of the
Member States. Selliste resolutsioonide puhul toetavad eesistujat kõik liikmesriigid.

Resolution of the Ministers of... (või *Ministers responsible for...*) **meeting within**
the Council. Selline mittesiduv akt lepatakse kokku ja võetakse vastu nõukogus vaid
selliste teemade kohta, mis ei ole lepinguga reguleeritud. Seepärast ei saa toimuda ka
eelnevat arutelu ei töögruppides ega Coreperis.

Council conclusions (nõukogu järeldused, pr *Conclusions du conseil*). Tavaliselt
kasutatakse järeldusi liikmesriikide arvamuse väljendamiseks komisjoni teatise suht-
tes (*Commission communication*) ning need võetakse vastu ühehäälselt. Nõukogu an-
nab järeldustega komisjonile üldised suunised võimaliku õigusakti väljatöötamiseks.
Nõukogu järeldusi arutatakse ja võetakse vastu ka selleks, et anda üldsusele sõnumit
oluliste poliitiliste teemade, nt uue gripiviiruse kohta.

Presidency conclusions (eesistuja järeldused, pr *Conclusions de la présidence*).
Mõnikord võtab eesistuja järeldused vastu oma vastutusel. Nende üle hääletust ei toi-
mu ja liikmesriike see dokument ei seo. Selle meetme valikut põhjendatakse eesistuja
sooviga võtta mingi teema suhtes poliitiline kohustus tegeleda sellega edasi ajal, mil
kõik liikmesriigid ei ole veel valmis eesistuja poolt pakutud teksti toetama. Muutus
nõukogu järeldustest eesistuja järeldusteks toimub tavaliselt Coreperi arutelu tulemu-
sena.

⁶⁷ Soovitusel, mis ei ole kaetud ELTL artikliga 288, samuti *sui generis* otsused ning avaldused ja deklaratsio-
noid.

Progress report (**eduaruanne**, pr *état des travaux, rapport sur l'état, information*). Eduaruande terminit kasutatakse nõukogule keeruka eelnõu arutelu käigu kohta ülevaate andmiseks. Eduaruande koostamise võib tingida asjaolu, et liikmesriikide seisukohad on erinevad ja konstruktiivsemal moel edasi liikuda ning otsuseni jõuda ei suudeta. Eduaruannet kasutatakse ka parlamendiga triloogiks koostatava dokumendi kohta.

Information (**informatsioon**, pr *information*). Liikmesriigid võivad nõukogu päevakorra punkti "Muud küsimused" all esitada teemasid informatsiooniks. Viimasel juhul edastatakse lubatud aja jooksul⁶⁸ eesistujale kirjalik taustmaterjal infopunkti kohta. Kui tegemist on vaid kirjaliku info edastamisega, lisatakse nõukogu päevakorda viide (ingl *written information*, pr *information écrite*). Komisjoni volinik soovib tavaliselt olulist infot ministritele suuliselt ise edastada. Et liikmesriigid ei soovi nõukogu päevakorda üle koormata, jääb üldjuhul eesistuja otsustada, kas ta on nõus volinikule sõna andma.

Common approach (**ühine lähenemisviis**, pr *approche commune*). Liikmesriigid võivad jõuda kokkuleppele järgida ühist seisukohta või strateegiat rahvusvahelistes organisatsioonides, näiteks ÜROs. Seda protseduuri kasutatakse juhtudel, kus organisatsiooni liikmeks ei ole mitte ühendus, vaid liikmesriigid. Arutelu tulemusena võidakse vormistada dokument, milles sõnastatakse liikmesriikide ühine seisukoht või siht.

Nii institutsioonid kui ka liikmesriigid võivad teha avaldusi, mis on mittesiduvad aktid.

Statement⁶⁹ (**avaldus**, pr *déclaration*). Oluline vahe on institutsioonide (nõukogu või komisjon) ja liikmesriigi avaldustel. Liikmesriigid ütlevad avaldusega välja oma eriarvamuse või tõlgenduse eelnõu kohta. Institutsioonide avaldused ei saa kaasotsustusmenetluse puhul olla õigusakti ühepoolselt tõlgendavad, vaid väljendavad kavatsust midagi teha, midagi uurida, annavad poliitilise hinnangu. Tavaliselt kasutatakse institutsioonide avaldusi liikmesriikide palvel õigusakti sõnastuse mitmetitõlgendatavuse vältimiseks või parlamendi ettepanekutes väljendatud kartuste hajutamiseks. Liikmesriigi poolt tehtav avaldus tehakse nõukogus suuliselt (B-punkti suhtes) või kirjalikult (teavitatakse ette A-punkti kohta), et teised liikmesriigid saaksid sellega liituda või oma vastuolekut väljendada. Mõlemal juhul edastatakse avalduse tekst eesistujale kirjalikult, et seda oleks võimalik nõukogu protokollile kanda. Tavaliselt teavitab liikmesriik avalduse tegemise kavatsusest ja edastab vastava teksti juba Coreperis. Juhul kui avaldus otsustatakse teha alles nõukogus ning pärast päevakorrapunkti arutelu (st minister sellest suuliselt ei rääkinud), tuleb kirjalik tekst edastada eesistujale

⁶⁸ Nõukogu kodukord, art 3.

⁶⁹ Inglise keeles on olemas lisaks sõnale *statement* ka sõna *declaration*, prantsuse keeles on olemas vaid üks sõna. Inglise keeles soovitatakse koosolekute ja istungite protokollile kantavate avalduste kohta kasutada sõna *statement* ning lepingute kohta (*Treaties and agreements*) sõna *declaration*. Coreperi aruteludel kiputakse prantsuse keele mõjutusel rääkima deklaratsioonidest, kuigi tegu saab olla vaid avaldustega.

kindlasti nõukogu istungi jooksul. Pärast istungi lõppu esitatud avaldusi arvesse ei võeta. Avaldused õigusaktide kohta on läbipaistvad, st need edastatakse delegatsioonidele dokumendi lisadena (*addendum* – ADD). Nõukogu protokollile lisatakse avaldused samuti ADD-vormis. Seadusandlike aktidega seotud avalike mõttevahetuste (*legislative deliberation*) puhul võetakse A-punktid vastu mitte koos, vaid üksiklaadiga, ning siis on võimalik liikmesriikidel punkti järel sõna võtta (kui sellest on eesistujat ette teavitatud).

4.2.3. Reservatsioonid

Ülevaade

Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis peab eesistuja liikmesriikide delegatsioonidega läbirääkimisi oma programmis kajastuvate eesmärkide saavutamiseks. Läbirääkimised õigusaktide eelnõude ja muude dokumentide üle toimuvad enamasti nõukogu töögruppides ja Coreperis, kuid jätkuvad vahel ka nõukogus. Sel perioodil omab eesistuja ülevaadet liikmesriikide seisukohtadest delegatsioonide poolt antavate menetluslike märguannete ehk reservatsioonide abil.⁷⁰ Reservatsioonidega väljendavad delegatsioonid oma põhjendatud eelistusi, taotledes kas sobilikumat tulemust või rõhutades ja põhjendades oma seisukohta või võttes seisukoha teiste delegatsioonide reservatsioonide suhtes nendega liitudes või neile vastu olles.

Töögruppides on reservatsioonide põhjendused harva poliitilised, seevastu Coreperis on võimalik rõhutada probleemi tundlikkust riigi jaoks. Ilma selgelt mõistetavate ja vettpidavate põhjendusteta ei ole reservatsioone võimalik kaitsta. Oluliste reservatsioonide puhul tuleb kirjalikult pakkuda meile sobilik ettepanek sõnastuse muutmiseks. See ettepanek tuleb koos põhjendusega vormistada delegatsiooni ettepanekuks, mis esitatakse teistele delegatsioonidele kas enne koosolekut või selle ajal.

Seisukohtade kujundamisel ja kaitsmisel nõukogu eri tasanditel on oluline järjepidevus, sh ka reservatsioonide osas. Nõukogu istungit lõplikult ettevalmistavatel läbirääkimistel Coreperis on saadikul võimalik riigi seisukohta kaitsta ning kokkuleppeid **saavutada vaid juhul, kui vajalik reservatsioon on seatud juba töögrupis**. Seejärel on lisaks seisukohtade kiirele ja põhjalikule väljatöötamisele oluline menetlusreeglite tundmine ning õigeaegne kasutamine, st tuleb täpselt aru saada, kuidas ja millal on töögrupis vaja reservatsiooni seada.

Liikmesriigi delegatsioon või Euroopa Komisjon (kes osaleb samuti delegaadina) võib nõukogu töögruppides ja komiteedes ning Coreperis arutusel oleva eelnõu või doku-

⁷⁰ Eesti keeles oleks soovitav kasutada sõna “seadma”, näiteks reservatsiooni “seatakse” teksti või tekstilõigu suhtes.

mendi analüüsimiseks seada erineva eesmärgi ja sisuga reservatsioone. Reservatsioone seatakse lisaaja küsimiseks või siis sisulise või tehnilise probleemi lahendamiseks.

Reservatsiooni kui lisaaega küsib delegatsioon **seisukoha kujundamiseks või täiendavaks kooskõlastamiseks**. Lisaaja reservatsioon võib olla tehniline ja tingimuslik, kui delegatsioon saab teksti vastuvõtmisega nõustuda juhul, kui sellesse tehakse vajalikud keelelised parandused/täpsustused, või üksnes tehniline, kui oodatakse teksti tõlkimist kõikidesse Euroopa Liidu ametlikes keeltesse.

Sisuline reservatsioon on märguandeks delegatsiooni või delegatsioonide grupi tõstatatud probleemist, mida eesistuja püüab lahendada kas kahe- või mitmepoolsete mitteametlike arutelude käigus enne ametlikku arutelu töögrupi koosolekul või Coreperi istungil. Reservatsiooni kehtimise ajal peab selle seadnud delegatsioon aktiivselt tegutsema, et saada teiste delegatsioonide toetust, leida kompromisse ja koguda täiendavaid argumente. Sel ajal on oluline, et delegatsiooni mandaat oleks paindlik ning võimaldaks kompromisse otsida, sest suurem osa otsustest langetatakse kvalifitseeritud häälteenamusega.

Tavaliselt esitavad delegatsioonid oma ettepanekud eesistujale kirjalikult. Kui eesistuja peab vajalikuks delegatsiooni ettepanekuid edasisele arutusele panna, annab ta loa nende edastamiseks teistele delegatsioonidele kas enne kohtumist või selle käigus⁷¹. Eesistujal on ka voli delegatsioonide ettepanekuid mitte arvestada.

Reservatsioon on olemuselt **ajutine** ja lõpeb hiljemalt otsuse vastuvõtmisega. Kui reservatsiooni soovitakse hoida, tuleb eesistujat sellest teavitada järgmise koosoleku ajal või koosolekutevahelisel ajal. Coreperis otsustatakse ministeeriumist saadud juhistel alusel, kas läbirääkimiste lõpptulemuse huvides peaks Coreperis reservatsioone hoidma või maha võtma. Kui on kasulikum koostöövalmidust näidata, teavitatakse eesistujat ja nõukogu sekretariaati, et reservatsioon on võimalik maha võtta, eriti siis, kui koostöös eesistujaga leitakse sobiv tekstivariant.

Eristada saab läbirääkimiste faasis olevate eelnõude käsitlemist (kui nõukogu arutelu eesmärgiks on arvamuste vahetus või poliitiline mõttevahetus) ja otsustusfaasis toimuvat käsitlemist (kus nõukogu arutelu eesmärgiks on üldine lähenemisviis, poliitiline kokkulepe ning teise lugemise kokkulepe). Läbirääkimiste faasis (ehk arvamuste vahetuse ja poliitilise mõttevahetuse puhul) võidakse eelnõu nõukogule saata koos erinevate reservatsioonidega, et ministrid annaksid töörühmale oma poliitilise suunise reservatsioonidega viidatud probleemidega edasitöötamiseks. Läbirääkimiste faasis arvestatakse vaid liikmesriikide positsioone. Võrreldes läbirääkimiste faasiga,

⁷¹ See reegel kehtib kindlasti Coreperis, töögrupi reeglid on paindlikumad ja delegatsioonid esitavad ettepanekuid otse.

on liikmesriikide seisukohad otsustusfaasis jäigemad. Teise lugemise faasis võtavad liikmesriikide delegatsioonid seisukoha EP paranduste suhtes.

Seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate õigusaktide eelnõude puhul saab lisa-aega taotlemaid ja sisuliselt reservatsioone kasutada **kuni otsuse vastuvõtmiseni**. See tähendab, et nõukogus poliitilisele kokkuleppele jõudmiseks peavad delegatsioonid reservatsioonide säilitamise kohta otsuse langetama. Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist hakatakse eelnõu avaldamiseks ette valmistama (toimub kontroll õigustoi-metajate poolt). Avaldatavas õigusaktis (*common position*) reservatsioone ei esitata. Sisuliste reservatsioonide puhul peab delegatsioon otsustama, kas ta hääletab eelnõu vastu, jääb erapooletuks või saab vastuvõtmisega nõustuda.

Reservatsioonide seadmine on töögrupis (ka töögrupiti), Antici/Mertensi grupis ja Coreperis erinev. Reservatsioone väljendavate terminite kasutamine on kokkuleppe-line ja kirjalikult fikseerimata, seepärast sõltub see paljuski kasutaja harjumustest.⁷²

Alljärgnevalt on selgitatud kolme peamist reservatsioonitüüpi:

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid seavad, kui vajavad **lisa-aega** (juhul kui seisukoht ei ole välja töötatud või ei ole delegatsioonil heakskiitmiseks volitust);
2. Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu, kui delegatsioon on põhimõtteliselt vastu eelnõu/dokumendi osale või sellele tervikuna;
3. Tehnilist laadi reservatsioonid, mida seatakse tavaliselt Antici/Mertensi grupi kohtumisel õigusakti eelnõude vastuvõtmise faasis Coreperi I punktidele. Kui need probleemid on kõrvaldatud, saab nõukogu eelnõu A-punktina vastu võtta. Coreperi I punktiks viimine on viimane faas enne otsuse avaldamist Euroopa Liidu Teatajas. Kui delegatsioon avastab tekstis keelelise vea alles siis, tähendab see, et nii läbirääkimiste kui ka õigustoi-metajate kontrolli faasis on viga delegat-sioonil märkamata jäänud.

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid seavad, kui vajavad lisa-aega

General scrutiny reservation⁷³ – **üldine analüüsireservatsioon** (lühend – *gen scres*)⁷⁴ seatakse uue eelnõu suhtes tervikuna, kui delegatsioonil ei ole olnud aega tekstiga tutvuda (nt *to enter/introduce/put a general scrutiny reservation due to late arrival of the document*). See reservatsioon kaob järgmisel koosolekul tavaliselt automaatselt.

⁷² Ministeeriumid võiksid järjepidevuse tagamiseks ja ekspertide töö lihtsustamiseks koostada oma töögrup-pides kasutatavate reservatsioonide kohta lühikese selgituse koos näidetega.

⁷³ Sõnad *reservation* ja *reserve* on inglise keeles kasutusel sünonüümidena, vt ka „Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu“.

⁷⁴ Mistahes lühendite ja reservatsioonide tõlkevariantide kasutamisel dokumendis tuleks jalusesse lisada sel-gitus ning soovitatavalt algvariant (tavaliselt inglise keeles).

Eesistujat on vaja teavitada selle hoidmise vajadusest juhul, kui eelnõu/tekstiga ei ole objektiivsetel põhjustel vahepeal edasi suudetud töötada (NB! Mitte segi ajada sisulise reservatsiooniga – *general reserve*).

Scrutiny reservation (pr *réserve d'examen*) – **analüüsireservatsioon** (lühend – *scres*⁷⁴) seatakse koosolekul või vahetult koosolekule eelneval ajal tehtud kompromisstekstide või ettepanekute suhtes, millega nõustumiseks ei ole delegatsioonidel tavaliselt volitusi ja nad vajavad kooskõlastamiseks aega.

Analüüsireservatsiooni puhul on võimalikud veel variandid:

Positive scrutiny reservation (või *favourable scrutiny reservation*) – **positiivne analüüsireservatsioon** – delegatsiooni juht on arvamusel, et kohtumisel tehtud ettepanekuga probleeme ei ole, kuid see vajab siiski ametlikku kinnitust;

Agreement applied on a personal basis (pr *à titre personnel*) – **isiklik heakskiit** seatakse sarnaselt eelmisele juhule, kui esindaja peab kooskõlastuse alles küsima, kuid eeldab, et ettepanek on vastuvõetav.

Negative scrutiny reservation (**negatiivne analüüsireservatsioon**) – delegatsioon peab kohtumisel tehtud ettepanekut analüüsima, aga arvab, et see ei ole vastuvõetav.

Analüüsireservatsioon lõpetatakse, kui analüüs on teostatud. Pärast reservatsiooni seadmist teavitab delegatsioon eesistujat enamasti Coreperis, kui tal on võimalik reservatsioon maha võtta (nt *we have a scrutiny reservation that we can lift; scrutiny is completed, we can lift the reserve*) või kui esindajal on vaja reservatsiooni veel teatud tingimustel hoida (nt *we maintain our reservation about this Article/on this text until pending on ...*).

Parliamentary scrutiny reservation (pr *réserve d'examen parlementaire*) – **parlamentaarne analüüsireservatsioon** (lühend – *pires*), mida liikmesriigid seavad, kui peavad ootama eelnõu/dokumendi vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Seda reservatsiooni seavad Coreperis esimesel lugemisel olevate kaasotsustamisega vastuvõetavate eelnõude kohta tavaliselt Suurbritannia, Taani ja Prantsusmaa, vahel ka mõni teine riik. Sellel reservatsioonil on nii poliitiline kui ka õiguslik aspekt. Õiguslikust aspektist saab eelnõu vastu võtta ka selle reservatsiooni korral: see loetakse sellisel juhul delegatsiooni vastuhääleks. Praktikas arvestatakse poliitilise aspektiga, st et riigi parlament ei ole jõudnud eelnõu suhtes seisukohta võtta ning pigem oodatakse vastuvõtmisega, kuni delegatsioon saab reservatsiooni kõrvaldada. Läbirääkimistel

⁷⁴ Lühendid *scres*, *wares*, *pires*, *lares* on võetud kasutusele Eesti ametnike poolt, et kiirendada märkmete tegemist koosolekul. Need lühendid on kasutusel vaid Eesti ametnike aruannetes.

puudub sellisel delegatsioonil manööverdamisruum ning kokkulepped sõlmitakse (sageli) ilma temata.

Agreement ad referendum – ad referendum heakskiit (või esialgne heakskiit), mida delegatsioon kasutab nõukogu istungil, kui vajab lisaäega seisukoha kinnitamiseks talle mandaadi andja poolt. Mandaadi saamisest teavitatakse eesistujat kas nõukogu jooksul või vahetult pärast seda.

2. Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu

Sisuline reservatsioon seatakse eelnõu problemaatilise osa kohta (vahel ka eelnõu suhtes tervikuna). Sellise reservatsiooni seadmine tähendab, et delegatsioonil on olemas põhjendatud seisukoht.

Tavaliselt kasutatakse delegatsiooni vastuseisu väljendamiseks lihtsalt sõna **reserve** (nt *reserves from countries A, B, C, D on lowering limit to 3.5 tonnes. A reserve on ... this Article, this definition, the legal basis*), mis tähendab, et delegatsioonil on probleem kindlas eelnõu/dokumendi osas ning ta soovib läbi rääkida. Võimalik on kasutada ka väljendit a specific reservation (nt a *specific reservation on Chapters 2 and 3*). See reservatsioon on eesistujale signaaliks, et eelnõu vastuvõtmise saavutamiseks tuleb tal selle delegatsiooni või delegatsioonide grupi arvamusega töötada, püüda leida kompromisse.

Kasutusel on ka **substantial reservation** (sünonüümina ka *reserve of substance*, pr *reserve de fond*) – **sisuline reservatsioon** (lühend – *subres*). Vahel täiendatakse terminit sõnaga *strong* (*we have a strong reservation*).

Tugevaks sõnumiks eesistujale on põhimõtteline vastuseisu väljendamine terve eelnõu või mõne artikli suhtes. Juhul kui delegatsioon kahtleb eelnõu otstarbekuses tervikuna, kasutatakse terminit *general reserve*. See reservatsioon võidakse pärast komisjoni või eesistuja täiendavaid selgitusi kõrvaldada ning seada (*reserve*) vaid eelnõu osa suhtes.

Comitology reservation – komitoloogia (komiteemenetluse) reservatsioon. Juhul kui nõukogu või Euroopa Parlament vaidlustab komisjoni ettepanekus eelnõu rakendamiseks pakutud menetluse (korraldus-, meetme-, nõuande- või kontrolliga meetmekomitee), st soovib kirjutada komisjonile ette teistsuguse komitee kasutamist, seab komisjon menetluse valiku suhtes (tavaliselt) komiteemenetluse reservatsiooni.

Reservation on institutional grounds seatakse siis, kui püütakse mõjutada lepinguga sätestatud institutsionaalset võimude lahusust (*repartition of powers*). Tavaliselt esineb selline vaidlus juhul, kui seadusandja (nõukogu või parlament või mõlemad) püüab läbivaatamisklauslis (*review clause*) komisjonile ettekirjutusi teha, millal ja mille kohta peaks ta pärast eduaruande (*progress report*) või hinnangu (*assessment report*) koostamist ettepaneku tegema.

Drafting reservation – **koostamisreservatsioon** seatakse, kui delegatsiooni probleemi lahendamaks teatud muudatuste tegemine teksti. Sellise reservatsiooni puhul esitab delegatsioon tavaliselt oma muudatusettepaneku kirjalikult, märkides ära, millist teksti osa millisega asendada tahetakse. Eesistuja kas nõustub ettepanekuga või tuleb välja omapoolse kompromisettepanekuga vastavalt delegatsioonide reaktsioonidele selle ettepaneku suhtes. Sellesisulise reservatsiooni seadmiseks võib paralleelselt kasutada ka terminit „keeleline reservatsioon“, kui eelnõus kasutatud väljend antud konteksti ei sobi (vt järgnev selgitus).

3. Tehnilist laadi reservatsioonid⁷⁶

Seatakse tavaliselt **Antici** või **Mertensi** grupi kohtumisel eelnõude vastuvõtmise faasis, st Coreperi päevakorra I punktide (st hiljem nõukogu päevakorras A-punktidenähtuna vastuvõtmisele minevate eelnõude) kohta, kuid on kasutusel ka töögruppides.

Waiting reservation (pr *réserve d'attente*) – **ootereservatsioon** (lühend – *wares*), mida kasutatakse tavaliselt Coreperi I punktide suhtes, kui poliitiline heakskiit on olemas, kuid delegatsioonil ei ole veel omakeelset õigustoimetajate kontrolli läbinud lõplikku tekstiversiooni.

Language reservation (ka *linguistic reservation*) – **keeleline reservatsioon** (lühend – *lares*). Liikmesriigid seavad keelelise reservatsiooni, kui ei ole oma riigi keelde tehtud tõlkega rahul. Sel puhul esitatakse vajalikud parandused ja küsitakse omakeelset parandust (*corrigendum*), kui selle riigi kodaniku nimi on valesi kirjutatud või kui dokument ei ole veel selle riigi keelde tõlgitud (viimasel juhul on võimalik kasutada ka ootereservatsiooni või mõlemat koos – vastavalt harjumusele). Keelelist reservatsiooni kasutatakse ka töögrupi tasandil, kus pakutakse välja keeleliselt või sisult sobivamaid termineid, seostades seda koostamisreservatsiooniga (*drafting reservation*).

Eelnõu saadetakse nõukogule A-punktina (ning seejärel avaldamiseks) ilma tehniliste reservatsioonideta, mistõttu eesistujal ja dokumente vastuvõtmiseks ettevalmistaval nõukogu peasekretariaadil on oluline teada, millal delegatsioonidel on võimalik neist loobuda. Juhul kui tekstist nõukogu (k.a nõukogu toimumise hommikul) tehnilisi reservatsioone eemaldada ei suudeta, lükatakse selle vastuvõtmine edasi järgmise nõukogu A-punktiks. Sellist kiirustamist juhtub eriti oluliste eelnõudega või eesistumise lõpus, tavaliselt ei liigu reservatsioonidega dokumendid edasi juba Coreperist. Pärast nõukogus vastuvõtmist avaldatakse õigusaktid Euroopa Liidu Teataja L-osas ning ülejäänud aktid ja dokumendid C-osas.

⁷⁶ Tehniliste reservatsioonide puhul kasutatakse nõukogu dokumentides vahel sünonüüme, näiteks ooteresevi kohta *provisional* ja sisulise reservatsiooni kohta *specific* või *fundamental*.

5. Suhtlus meediaga

5.1. Ametnik kui kõneisik

Valitsuse tegudel on tulemusel, mis mõjutavad kodanikke, ettevõtteid ja organisatsioone – kogu ühiskonda. Sellepärast kuulub suhtlus avalikkusega valitsusasutuste tegevuse juurde alates planeerimisest kuni otsuste elluviimiseni.

Nõnda on valitsuse ülesanne teavitada avalikkust Eesti eesmärkidest ja tegevusest Euroopa Liidus. Euroopa Liidu alane kommunikatsioon on osa valitsuskommunikatsioonist.

Euroopa Liidu alane kommunikatsioon lähtub valitsuse tegevusprogrammist, pikaajalisest poliitikast Euroopa Liidus, igal poolaastal heakskiidetavatest eesmärkidest eesistumise ajaks, valitsuse otsustest, valitsusliikmete tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus, ametnike tegevusest töögruppides jne.

Juhtivaks kõneisikuks suhtluses meediaga on peaminister, kes juhib Euroopa Liidu küsimuste koordineerimist Eestis. Ministrid on peamisteks kõneisikuteks Euroopa Liidu Nõukogu tööd puudutavas kommunikatsioonis. Kõneisikuteks on ka paljud Euroopa Liidu asjadega tegelevad ametnikud, kelle poole võidakse nii Eestis kui välismaal pöörduda nii kodumaise kui ka rahvusvahelise meedia poolt.

5.2. Avalikkuse teavitamine ELi otsustusprotsessis osalemisest

Vastutus Euroopa Liidu alase kommunikatsiooni planeerimise ja korralduse eest jaguneb valdkondlikult ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste vahel. Meediasuhtlust korraldavad valitsusasutuste avalike suhete osakonnad või nende funktsioone täitvad üksused. On tavaks, et ministeeriumi kommunikatsiooniüksus koordineerib kommunikatsioonialast koostööd ministeeriumi valitsemisalas.

Iga ministeerium teavitab avalikkust oma ministri tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus või teistest ministeeriumi valitsemisala puudutavatest Euroopa Liiduga seotud küsimustest. Euroopa Ülemkogu kohtumistest teavitab üldjuhul valitsuse kommunikatsioonibüroo.

On soovitatav, et nii nagu valitsusliikmete puhul, koordineerib ka ametniku suhtlust ajakirjandusega asutuse kommunikatsioonispetsialist. Igal juhul tasub enne meediaga lävimist kooskõlastada see meedianõunikuga sõltuvalt olukorrast kas siis oma ministertuumis või Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures Brüsselis.

Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu juures töötavad Välisministeeriumi pressiesindajad, kelle partneriteks on eelkõige Brüsselis tegutsevad Eesti ja välisriikide ajakirjanikud.

Eriti rahvusvahelise meediaga suheldes tuleks kasutada esinduse pressiametnike abi, kuna nemad tunnevad hästi Brüsselis esindatud väljaandeid, nende töökorraldust ja ajakirjanikke. Pressiametnikud aitavad enne ajakirjanikuga kohtumist leida ametnikule õiged sõnumid ning suhtlemistasandi.

Suhtlemistasandi valiku puhul tuleb otsustada, kas ajakirjanikul on voli kasutada kõike, mida ametnik ütleb, kaasa arvatud tema nimi ja amet, või ei kuulu info avaldamisele, olles mõeldud vaid ajakirjanikule taustateadmiseks.

Näiteks enne Euroopa Ülemkogu on Riigikantseleil tavaks korraldada ajakirjanikele taustabriifing, kus Euroopa Liidu küsimustega tegelevad tippametnikud selgitavad läheneva ülemkogu teemasid, Eesti seisukohti jne. Sarnanedes sageli tavalise pressikonverentsiga, on briifing sellest paindlikum, lähenemiselt isiklikum.

Briifingule tulevad tavaliselt antud teemast otseselt huvitatud inimesed ning briifingu korraldamise eesmärgiks pole esmajoones päevauudiste otsene mõjutamine, vaid korrektse ja täpse info edastamine, taustade ja eesmärkide selgitamine. Briifinguid korraldatakse selleks, et avalikkuse ette jõudvas informatsioonis esineks vähem faktivigu ning väärarvamusi.

Brüsselis korraldavad esinduse pressiametnikud sealsele Eesti pressile taustabriifingu tavapäraselt Euroopa Liidu iga uue eesistumise alguses, enne olulisemaid nõukogusid ja ülemkogusid, samuti erilist huvi pakkuvate teemade puhul. Kõneisikuks on sõltuvalt teema olulisusest ja spetsiifikast kas suursaadik, asejuht, erialaspetsialistid ja/või pressiesindaja.

Mõned praktilised soovitused suhtlemisel meediaga

- Enne kohtumist ajakirjanikuga tehke kindlaks, kes ta on ja millist väljaannet esindab. Konsulterige vajadusel enne intervjuu, kommentaari või ka taustainfo andmist esinduse või ministeeriumi pressiametnikuga, kes oskab nõustada nii ajakirjaniku tausta kui ka sõnumi edastamise eripärade osas erinevates meediakanalites ja -väljaannetes.

- Selgitage alati välja intervjuu teema ja viige ennast kurssi teemasse puutuvate faktidega. Valmistage ette kolm sõnumit, millele intervjuus keskenduda, ja öelge oma sõnum intervjuu jooksul kindlasti välja.
- Kommenteerige oma pädevuse piires.
- Rääkige lühidalt, selgelt ja korrekselt ning olge positiivne. Kasutage oma jutu illustreerimiseks asjakohaseid näiteid ning esitage konkreetseid fakte. Vastake küsimustele konkreetselt, ärge unustage end rääkima.
- Ärge kunagi öelge: „Ei kommenteeri.“ See jätab mulje, nagu oleks teil midagi varjata.
- Kui te vastust ei tea, siis tunnistage seda. Võimaluse korral lubage info hankida ja see hiljem ajakirjanikule edastada ning tehke seda. Ärge spekulkeerige, valetage ega oletage.
- Parandage ajakirjanikku, kui ta interpreteerib fakte valesti. Kõik väärtõlgendused ja -arusaamad tuleb kohe ümber lükata.
- Teleintervjuu puhul hoidke silmsidet intervjuerijaga, mitte ärge vaadake kaamerasse. Püüdke rääkida rõhutatumalt ja aeglasemalt kui tavavestluses ning kontrollige oma žeste ja miimikat. Arvestage võimalusega, et kaamera võib filmida ning mikrofon sees olla ka enne ja pärast intervjuud.
- Ärge öelge ajakirjanikule midagi sellist, mida te ei soovi kohe avaldatuna näha.

6. Dokumendihaldus

6.1. Dokumentide leidmine erinevatest andmebaasidest

Euroopa Liidu asjades kaasarääkimine eeldab oskust töötada dokumentidega, neid leida ja kasutada. Arutelud nõukogus ja komisjonis toimuvad reeglina alati dokumentide põhjal, viimaste alusel koostavad ministeeriumid Eesti seisukohti ja juhiseid. Hinnanguliselt saabub igal nädalal Brüsselist tuhatkond dokumenti, seega on oluline teada, kust ning kuidas tööks vajalikke dokumente leida.

Dokumente edastatakse ametnikele erineval viisil, seda sõltuvalt dokumendi koostajast, juurdepääsupiirangust või salastatuse tasemest. Euroopa Liidu dokumentide sise-riiklik menetlemine on reguleeritud laiemalt “Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse”⁷⁷, “Vabariigi Valitsuse seaduse”⁷⁸ ja “Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusega”⁷⁹, kitsamalt Vabariigi Valitsuse 02.10.2003 määrusega nr 253 “ELi dokumentide menetlemise kord”⁸⁰. Nimetatud õigusaktidega on määratletud erinevate valitsusasutuste vastutus ja ülesanded ELi dokumentide menetlemisel ning kirjeldatud dokumentide liikumisskeemid ([vt ka tabelit ELi asjade menetluskorras](#) peatükk 3.1.).

Euroopa Liidu infosüsteem ELIS

Enamik dokumente seondub **Euroopa Liidu Nõukogu** tööga ning need saavad Riigikantseleisse. Dokumentid lisatakse Riigikantselei poolt infosüsteemi **ELIS**, mille kaudu need saadetakse elektrooniliselt edasi ministeeriumidele ja nende allasutustele. Tegemist on veebipõhise infosüsteemiga, millest ametnikud saavad otsida nõukogu tööga seonduvaid dokumente, sealjuures ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste koostatud juhiseid, aruandeid, seisukohti, faktilehti ja Vabariigi Valitsuse materjale.

⁷⁷ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13235276>

⁷⁸ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13227507>

⁷⁹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202170>

⁸⁰ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=629917>

Riigikantselei ülesandeks on lisada infosüsteemi kõik need dokumendid, mis saavad Euroopa Liidu Nõukogust või Euroopa Komisjonist. Ministeeriumide kasutajate ülesandeks on sisestada antud infosüsteemi oma koostatud juhised ja aruanded. Seega iga kord, kui koostatakse juhis või aruanne, tuleks see lisada ka ELISesse.

ELISE kasutajaõigused on reeglina loodud kõikidele ELi otsustusprotsessis osalevatele ametnikele ning õiguste saamiseks tuleb pöörduda ministeeriumi ELi küsimustega tegeleva struktuuriüksuse poole. ELISE kasutajakoolitusi korraldab Riigikantselei ministeeriumide tellimuste alusel, koolitussoovist tuleb samuti anda teada ministeeriumi ELi küsimustega tegelevale struktuuriüksusele.

Kuidas otsida dokumente ELISes?

Infosüsteemist on soovitav otsida komisjoni esitatud ettepaneku dokumente numbr järgi, milleks on COM(aasta number) järjekorranumber (nt COM(2006) 599 või KOM(2006) 599). Ka nõukogu töödokumente on kõige lihtsam leida dokumendi numbr järgi, mis koosneb kombinatsioonist 5-kohaline järjekorranumber/aasta number (nt 15536/02) ning täiendustena (nt 15536/02 REV1) võidakse märkida järgnevad lühendid:

AMD – AMENDMENTS (ettepanekute alusel dokumenti tehtud parandused);

EXT –EXTRACTS (väljavõtted põhidokumendist);

COR – CORRIGENDA (dokumendi korrigeerimine);

ADD – ADDENDA (põhiteksti lisa);

REV – REVISION (redigeeritud dokument).

Institutsioonidevahelise menetluse eelnõudega seonduvad dokumendid on leitavad institutsioonidevahelise koodi järgi, milleks on aasta number/järjekorranumber (institutsioonidevahelise menetluse lühend) (nt 2001/0245(COD)).

Kuna nõukogu sekretariaat edastab vahetevahel ELISesse dokumente küllaltki hilja, on oluline rõhutada, et juhul kui mõni nõukogu töödokument infosüsteemist puudub, tuleks seda küsida Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadilt või Eesti alaliselt esinduselt Brüsselis.

Teised süsteemid

Komitoloogiakomiteedega seonduvad dokumendid edastatakse reeglina Euroopa Komisjoni poolt e-kirja või tavaposti teel otse ministeeriumide nimetatud ametnikele. Antud dokumendid on koondatud ka komisjoni andmebaasi CIRCA, mille kasutajaõiguseid haldab komisjon.

Lisaks sellele on elektrooniliselt kättesaadavad komisjoni kolleegiumi kohtumiste päevakorrad ja aruanded⁸¹, komisjoni strateegiad⁸² ja dokumendiregistrid komisjonis⁸³, nõukogus⁸⁴ ja parlamendis⁸⁵.

Eelnõude menetlust ELi institutsioonides on võimalik jälgida andmebaaside PRELEX (institutsioonidevahelise menetluse andmebaas)⁸⁶ ja OEIL (õigusloome vaatluspunkt Euroopa Parlamendis)⁸⁷ vahendusel. Kõik Euroopa Liidu õigusaktid ja ametlikud teated on leitavad EUR-LEX⁸⁸ andmebaasi kaudu. ELi pressiteadetega on võimalik tutvuda nii ELi üldises pressiruumis⁸⁹ kui ka eraldi nõukogu kohtumiste⁹⁰ ja eesistujariigi kodulehel oleva kalendri teadetes⁹¹. Avalikku informatsiooni ja meediaklippe tähtsamatest ELi pressikonverentsidest on võimalik saada Europe by Satellite (EbS) andmebaasist⁹². ELi andmebaaside kasutamise juhend ühes viidetega asub Internetis.⁹³ Täpsem teave ELi dokumentide siseriikliku menetlemise ja sellega seonduva infosüsteemi kohta on Riigikantselei koduleheküljel.⁹⁴

6.2. Salajast teavet sisaldavad Euroopa Liidu dokumendid

EL edastab liikmesriikidele dokumente, mis sisaldavad salajast teavet ja mida jaotatakse ametnikele sageli otse töögrupi või komitee kohtumisel. Siinkohal on oluline teada, et salajast teavet sisaldavate dokumentide menetlemisele kehtivad piirangud, mille eiramisel võib ametnikku oodata halvemal juhul kriminaalkaristus.

Ametniku üldkohustused salastatud teabe kaitsel

Ametnik on kohustatud:

- 1) teadma ning järgima “Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust”, “Riigisaladuse ja välisteabe kaitse korda” ja nende alusel kehtestatud nõudeid salastatud teabe töötlemisele;

⁸¹ Komisjoni kolleegium: http://ec.europa.eu/atwork/collegemeetings/index_en.htm

⁸² Komisjoni strateegiline planeerimine: http://ec.europa.eu/atwork/strategy/index_en.htm

⁸³ Komisjoni dokumendiregister: http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm

⁸⁴ Nõukogu dokumendiregister: <http://register.consilium.europa.eu/>

⁸⁵ Euroopa Parlamendi dokumendiregister: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb>

⁸⁶ PRELEX: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=et

⁸⁷ OEIL: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

⁸⁸ EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁸⁹ ELi pressiruum: http://europa.eu/press_room/index_en.htm

⁹⁰ Nõukogu pressiruum: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=339&lang=en>

⁹¹ Eesistuja kodulehekülj: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=695&lang=en&mode=g>

⁹² Europe by Satellite: <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm>

⁹³ http://europa.eu/documents/registers/index_et.htm

⁹⁴ www.riigikantselei.ee/euroopa

- 2) hoidma saladuses talle teatavaks saanud salastatud teavet;
- 3) kaitsma tema valduses olevat salastatud teabekandjat avalikuks tuleku ja kõrvalise isiku juurdepääsu eest;
- 4) teatama viivitamata oma vahetule juhile ja asutuses riigisaladuse kaitset korraldavale ametnikule igast temale teatavaks saanud “Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse” ja selle alusel antud õigusakti nõuete rikkumisest. Riigisaladuse kaitset korraldav ametnik on kohustatud edastama saadud teabe kas Kaitsepolitseiametile, Kaitsejõudude Peastaabile või Teabeametile.

Ametnikul on keelatud:

- 1) kasutada salastatud teabe edastamiseks telefoniliine, v. a krüptotelefon;
- 2) kasutada salastatud teavet mittesalastatud kirjavahetuses, avalikus dokumendis, publikatsioonis, ettekandes või esinemises;
- 3) töödelda salastatud teavet akrediteerimata töötlussüsteemides;
- 4) töötada salastatud teabega väljaspool turvaala, v.a “Piiratud” tasemega teabekandjad
- 5) jätta salastatud teabekandja kõrvalisele isikule juurdepääsetavasse kohta, sh järelvalveta.

Salastatud välisteabe töötlemine toimub riigisaladuse töötlemisega samadel alustel ja korras, arvestades välislepingutest tulenevaid erisusi. Seetõttu on oluline, et ametnik, kes menetleb salajasi dokumente, omaks vastavat riigisaladusele juurdepääsu luba ja salastatud välisteabele juurdepääsu sertifikaati ning oleks teadlik dokumendi käitlemisele kehtestatud piirangutest. Seega, kui ametnik osaleb sellise Euroopa Liidu Nõukogu töögrupi, milles aeg-ajalt menetletakse salajasi dokumente, kohtumisel või on seotud selle ettevalmistamisega, tuleb tal eelnevalt veenduda, et ta omaks asjakohast riigisaladusele juurdepääsu luba ning salastatud välisteabele juurdepääsu sertifikaati.

Selle kohta, et dokument sisaldab salajast teavet, on tehtud dokumendile märge, mis ühtlasi viitab ka sellele, millised on dokumendi käitlemisele kehtivad piirangud. Piirangute ranguse kasvamise järgi on Euroopa Liidu salastatud teave jaotatud neljaks tasemeks, mis vastavad Eesti riigisaladuse tasemetele. Siinkohal on oluline meeles pidada, et juhul, kui salajast teavet sisaldava dokumendi alusel koostatakse teine dokument (juhis, memo jne), tuleb sellele dokumendile kehtestada sama piirang, mis on alusdokumendil. Näiteks kui RESTREINT UE dokumendi alusel koostatakse juhis, siis peab juhis kandma vastavalt märget:

Piiratud restreint ue

ELi salastatud teabe põhjal koostatud teabekandjad tuleb märgistada vastavalt nii ees-
tikeelsete kui ka teabekandja originaali salastatuse märgete ja tähistega. Dokumendi
koostajal ei ole õigust iseseisvalt alandada koostatava/tõlgitava teabekandja salasta-
tuse taset madalamaks, kui on alusdokumendiks oleva ELi salastatud teabekandja või
kohtumisel käsitlel olnud teema salastatuse tase.

Piirang ELi dokumendil (mäрге, mis tehtud dokumendile)	Vaste	Menetlemiseks vajalik luba
LIMITE	Asutusesiseseks kasutamiseks (AK)	Ei sisalda salajast, vaid ametkondli- kuks kasutamiseks mõeldud teavet. Riigisaladuse luba ei ole vaja ning dokumendi menetlemisel tuleb järgida avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid.
RESTREINT UE	PIIRATUD	Sisaldab salajast teavet. Kõige laialdasemalt kasutatav piirang. Tohib menetleda piiratud teabele juurde- pääsu loa omamisel ning briifingu läbimisel Kaitseministeeriumi julge- olekuosakonnas.
CONFIDENTIEL UE,	KONFIDENTSIAALNE	Sisaldab salajast teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei väljastatud riigisaladuse loa ning Kaitseministeer- iumi väljastatud juurdepääsusertifi- kaadi olemasolul.
SECRET UE	SALAJANE	Sisaldab salajast teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei väljastatud riigisaladuse loa ning Kaitseministeer- iumi väljastatud juurdepääsusertifi- kaadi olemasolul.
TRES SECRET UE	TÄIESTI SALAJANE	Sisaldab salajast teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei väljastatud riigisaladuse loa ning Kaitseministeer- iumi väljastatud juurdepääsusertifi- kaadi olemasolul.

Lähtuvalt teabekandja salastatuse tasemest eristatakse kahte tüüpi juurdepääsu riigisaladusele. Kõige tavalisem on juurdepääs nn piiratud tasemega riigisaladusele, mis reeglina omistatakse ametnikule ametikohajärgselt ja selleks annab vastava haldusala minister välja oma käskkirja ametikohtadest, millel on ligipääs piiratud tasemega teabele. Piiratud tasemega juurdepääs riigisaladusele koos vastava välisriigi salastatud teabe nõudeid käsitleva briifingu läbimisega Kaitseministeeriumis võimaldab menetleda dokumente, mis kannavad märget RESTREINT UE või PII-RATUD. KONFIDENTSIAALSE ja kõrgema tasemega (kuni TRES SECRET UE või TÄIESTI SALAJANE) riigisaladusele juurdepääsuks tuleb vastavat luba taotleda

Kaitsepolitsei ametist, lisaks on vaja riigi julgeoleku volitatud esindaja väljastatavat juurdepääsusertifikaati. ELi salastatud teabele juurdepääsu võimaldamiseks vajalike dokumentide kohta saate küsida täpsemalt Kaitseministeeriumi riigi volitatud julgeoleku esindaja osakonnast (tel.71 70 215) või ministeeriumi vastutavalt ametnikult.

Oluline on meeles pidada, et lisaks riigisaladusele juurdepääsu loa ja sertifikaadi olemasolule tuleb ELi salastatud teavet sisaldavate dokumentide menetlemisel järgida kõiki teisi Eesti ning ELi õigusaktidega pandud ettekirjutusi.⁹⁵ Igal valitsusasutusel on eraldi vastutav ametnik, kes korraldab salastatud teabekandjate edastamist, jaotamist ja registri pidamist. Salastatud välisteavet sisaldavate teabekandjate arvestust peetakse riigisaladuse arvestusest eraldi, nii et on tagatud registriandmetele ja teabekandjatele juurdepääsu piirang teadmismajaduse ja juurdepääsuõiguse alusel. Kui dokumentide käitlemisele kehtivad reeglid ei ole ametnikule tuttavad, on dokumendi saamisel soovitatav konsulteerida vastutava ametniku või Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonnaga. Seda eriti olukorras, kus soovitakse dokumenti edastada, selle alusel teist dokumenti koostada või dokumenti hävitada. Salastatud dokumente tuleb hoida ning säilitada selleks ette nähtud kohtades, samuti kehtivad piirangud nende registreerimisele, edastamisele ja hävitamisele.

Riigi julgeoleku volitatud esindaja viib vähemalt korra kahe aasta jooksul läbi salastatud välisteavet valdavas töötlevas üksuses salastatud välisteabe kaitse tagamiseks rakendatavate turvameetmete ja nimetatud teavet töötlevate füüsiliste isikute juurdepääsukontrolli.

6.3. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid

Suur osa ELi dokumentidest kannab märget LIMITE. Need dokumendid on mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks ega sisalda salastatud teavet. LIMITE-märkega dokumentide menetlemiseks ei ole vaja riigisaladusele juurdepääsu luba ning neile ei kehti ka vastavad piirangud. Kuid nende dokumentide menetlemisel tuleb arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. a määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. LIMITE-märkega dokumentide alusel koostatavad juhised, seisukohad jm dokumendid märgistatakse märkega „asutusesiseseks kasutamiseks“ või AK, järgides avaliku teabe seadust⁹⁶. Juurdepääsupiirangu märke peab sisaldama juurdepääsupiirangu kehtivusaega (nt seisukohtade esitamiseni töögrupis või nõukogus või õigusakti eelnõu vastuvõtmiseni, kuid piirangut ei saa kehtestada kauemaks kui 5 aastat) ja teabe asu-

⁹⁵ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202170>, Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord” - <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?replstring=33&dyn=13202170&id=12903659>, Nõukogu otsus, 19. märts 2001, millega võetakse vastu nõukogu julgeolekueeskirjad.

⁹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13202246>

tusesiseseks tunnistamise alust. ELi dokumentide alusel koostatavate dokumentide puhul on enamasti aluseks avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkt 3 (teave, mille avalikukstulek kahjustaks riigi välissuhtlemist).

Dokumendi päisesse lisatava AK-märke näidiseid:

1) juhistel ja memodel:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: 20.07.2009 Välisministeeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni 19.07.2014.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

2) Valitsuses heakskiidetavatel seisukohtadel Euroopa Liidu Nõukogu istungiks

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: 01.06.2009 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni seisukohtade esitamiseni 12.06.2009

ELi transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu istungil.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

Erandiks Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed

„Avaliku teabe seaduse“ § 38 lõike 4 alusel

3) Valitsuses heakskiidetavatel seisukohtadel ELi õigusakti eelnõu kohta

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud 15.03.2009

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis

Juurdepääsupiirang kehtib kuni õigusakti vastuvõtmiseni

Alus: “Avaliku teabe seaduse” § 35 lg 1 p 3

Erandiks Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed

“Avaliku teabe seaduse” § 38 lõike 4 alusel

7. Euroopa Liidu õigusaktide rakendamine

Käesolevas peatükis peatume mõningatel aspektidel, millega ELi õigusaktide Eesti seadusandlusesse ülevõtmisel tuleb kindlasti arvestada. Ametniku roll on jälgida, et ELi õigusaktid oleksid õigeaegselt ja tõhusalt üle võetud ning et õigusloomes ei minnaks vastuollu ELi õigusega. Et nii määruste kui ka otsuste olemus sai juba teises peatükis üksikasjalikult lahti kirjutatud, siis keskendubki see osa eelkõige direktiivide ülevõtmisele.

7.1. Direktiivide ülevõtmine

1. samm: Millal tuleb direktiiv üle võtta?

Direktiivi ei pea liikmesriigi õigusega ühtlustama kohe pärast selle vastuvõtmist, vaid selleks on igas direktiivis sätestatud kindel tähtaeg, mis kuupäevaks peab liikmesriik olema direktiivi üle võtnud. Samas ei tähenda see, et direktiivi ülevõtmise hindamisega ei peaks tegelema enne selle vastuvõtmist. Üldiselt tuleb ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ja aega hinnata juba seisukoha ettevalmistamise faasis ([vt peatüki 3.2. mõjuanalüüsi osast “Rakendussuutlikus”](#)). Ettenähtust kiirem harmoneerimine ei ole keelatud, kuid kiirustamise tõttu ei tohi kannatada õigusloome kvaliteet. Ajavahemik direktiivi eelnõu esitamise, selle vastuvõtmise ja ülevõtmise kohustuse saabumise vahel tuleb maksimaalselt ära kasutada. See võimaldab ametnikul teha vajalikku eeltööd: direktiivi ülevõtmist ette valmistades analüüsida kehtivat õigust ja selle muutmise- või täiendamisevajadusi lähtuvalt direktiivi eesmärgist.

2. samm: Direktiivi mõtte väljaselgitamine

Just direktiivi mõtte ja eesmärgi väljaselgitamine omab määravat tähendust kogu edasise tegevuskava (ülevõtmise kavandamise) paikapanemisel. Sageli on direktiivid keerulise ja ebaselge sõnastusega. See on tingitud nii ELi õigusaktide omapärasest (tekst kujuneb rahvusvaheliste läbirääkimiste tulemusena), aga ka sellest, et tekstid

koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning tõlgitakse teistesse keeltesse alles hiljem töö käigus. Selguse saamiseks tuleb võrrelda õigusaktide tekste erinevates keeltes. Kuigi ELi õigusaktid omavad kõikides ELi ametlikes keeltes võrdset juriidilist jõudu, on siiski paratamatu, et õigusaktides kasutatav terminoloogia võib erinevates keeleversioonides mõneti erinevat tähendust põhjustada. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane⁹⁷ või milles eelnõu koostati.

Üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi direktiivi mõtte alati selguda. Seega võiks tutvuda ka töörühmades toimunud arutelusid kajastavate materjalide ja aruanetega. Tihti mõjutavad õigusakti lõplikku teksti just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid ning taustast arusaamine aitab lahti mõtestada ka direktiivi eesmärki.

Kindlasti tuleb direktiivi ülevõtmisel lugeda valdkonna kohta käivat Euroopa Kohtu praktikat. Kuivõrd Euroopa Kohus on ELi õigust tõlgendav organ, siis saab kohtulahenditest kasulikke juhiseid nii selle kohta, mida ühe või teise direktiivi vastuvõtmisel saavutada taheti, kui ka selle kohta, kuidas direktiivi kindlasti tõlgendada ei peaks.

3. samm: Millises ulatuses vastab Eesti õigus direktiivile?

Direktiivi mõtte selgitamisel tuleb seda kõrvutada olemasoleva siseriikliku õigusega ja esitada endale küsimus selle kohta, kas ja millises ulatuses vastab Eesti õigus ELi õigusele. Selline analüüs võib viia järgmiste järeldusteni:

- siseriiklik õigus juba vastab Euroopa Liidu õigusele ja siseriiklikus õiguses pole vajadust mingeid muudatusi ette võtta;
- siseriiklikus õiguses on konkreetset valdkonda küll reguleeritud, kuid see ei vasta Euroopa Liidu õigusele ning siseriiklikku õigust peab Euroopa Liidu õigusega ühtlustama, st kehtivat õiguslikku regulatsiooni muutma või kehtetuks tunnistama, välja töötama uusi õigusakte;
- siseriiklikus õiguses on antud valdkond reguleerimata ning tuleb hakata koostama uusi õigusakte.

Valdkonna reguleerituse uurimisel tuleks vältida liialt kitsast lähenemist ja püüda leida ühisosa juba kehtiva Eesti õigusregulatsiooniga. Kui direktiivis sätestatud kitsam küsimusteriing ongi Eesti õiguses reguleerimata, siis direktiivi sisu võib siiski olla lähedane mõne juba kehtiva Eesti õigusakti reguleerimisalaga.

⁹⁷ Elukõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa).

4. samm: Millise õigusaktiga direktiivi üle võtta?

Kuivõrd direktiiv võetakse Eesti õiguskorda üle siseriikliku õigusaktiga, peab välja-töötata õiguslik muudatus sobituma kogu olemasoleva õigusega. Lähtuda tuleb siseriiklikust õigusest – eeskätt Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud nõuetest ja õigusloome põhimõtetest.

Direktiivi ülevõtva õigusakti valik

Seadusandluse ühtlustamise vahendite valik on iga ELi liikmesriigi enda otsustada. Ükski ELi õiguse norm ei nõua direktiivi ülevõtmiseks eraldi õigusakti vastuvõtmist. Samas peavad Euroopa Liidu õigust siseriikliku õigusega ühtlustavad aktid olema õiguslikult siduvad ja olemuselt tõhusad. Euroopa Liidu õigust ja siseriiklikku õigust saab ühtlustada seaduse, Vabariigi Valitsuse või ministri määruse vastuvõtmise või muutmise abil.

Riigikogus vastuvõetav seadusandlus ning Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused on õiguslikult siduvad ning seetõttu oma olemuselt sobivad ja eelnevalt nimetatud tingimus-tele vastavad vahendid Euroopa Liidu õiguse siseriiklikusse õigusesse sisseviimiseks.

ELi õiguses tunnustatud teoreetiliste seisukohtade järgi peaks direktiivi ülevõtmisel valima õigusakti normihierarhilise tasandi lähtudes põhimõttest, et harmoneerimine toimuks samal tasandil, kui on välja antud sama küsimusteringi reguleeriv siseriiklik õigusakt. Kuid seda põhimõtet tuleb järgida koosmõjus siseriiklike nõuetega. Näiteks näeb Eesti põhiseadus ette mitmete küsimuste reguleerimise seaduse tasandil. Samuti lähtutakse õigusloomes põhimõttest, et seaduse regulatsioon ei tohi olla liiga üksikasjalik. Sellest tulenevalt ei ole Riigikogus vastuvõetavate seaduste tasemel õige kehtestada väga tehnilisi või spetsiifilisi norme. Samuti tuleb tehniliste nõuete puhul arvestada, et need muutuvad kiiresti. Kehtestades tehnilised normid madalamate aktidega, ei pea ELi õiguse muutudes hakkama kohe muutma siseriiklikku seadust, mille menetlemisaeg on määruse omast märksa pikem. Ühe direktiivi ülevõtmine võib praktikas nõuda muudatuste tegemist ka mitmel tasandil, nt mitme seaduse täiendamist ja volituskorralduste andmise korral veel Vabariigi Valitsuse või ministri määruste kehtestamist.

Problemaatiliseks võib osutuda mis tahes õigusakti rakendamine, mille reguleerimis-ala on tekitanud teravaid poliitilisi lahkhelisid. Niisugusel juhul peaks küsimust regu- leerima siseriikliku seadusega, et tagada ka Riigikogu osavõtt arutelust.

Eesti õiguskorrast tulenevad nõuded, millest lähtuda õigusakti valikul

- Kogu õigusloometegevus peab olema kooskõlas põhiseadusega.
- Olulisemad riigielu küsimused reguleeritakse Eesti Vabariigis seadustega. Põhi- seaduses on ette nähtud valdkonnad, mida tuleb ja saab reguleerida üksnes sea-

dusega. Näiteks ei tohi seadusest madalama õigusaktiga ette näha kitsendamise aluseid põhiõigustele ja -vabadustele. Põhiseaduse § 3 lg 1 kehtestab üldise seadusereservatsiooni põhimõtte, mille kohaselt täitevvõimu tohib teostada ainult siis, kui selleks on seaduse volitus. Põhiseaduse § 87 p 6 annab üldise sisu Vabariigi Valitsuse määrusele: määrusi antakse seaduse alusel ja täitmiseks, mis ongi peamine eeldus määruse kui õigusakti tähenduse ja koha määramisel õigusaktide hierarhias. Analoogiline on põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks ka minister.

- Üldjuhul on Eesti õigussüsteemis lubatud üksnes sellised täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid, mis on antud **erivolitusnormi**⁹⁸ alusel. Üksnes erandlikel ja hästi põhjendatud juhtudel võib volitusnormi esitada ka **üldvolitusnormina**⁹⁹. Põhjendatuks võib lugeda ülddelegatsiooni ettenägemist siis, kui ei ole teada kehtestataivate rakendusaktide arv, kuid on selgelt paika pandud volitusnormi piirid, selle sisu ja ulatus. Näiteks tehnilistes valdkondades, mis muutuvad sagedi (ka ELi tasandil), võib osutada vajalikuks anda volitusnormid üldiselt. Juhul kui volitatakse kehtestama määrusi mingis valdkonnas, mille kohta seadusandja teab, kui palju määrusi oleks vaja ja milline oleks nende kõigi reguleerimise, tuleks loobuda üldvolitusnormi sätestamisest ja sätestada seaduses hoopis mitu kohustavat erivolitusnormi. Arvestama peab ka sellega, et määrusega ei saa reguleerida neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel korraldatud, sest määrusel on seaduse sätete suhtes vaid abistav (selgitav, täpsustav, konkretiseeriv, rakendav) funktsioon.
- Eesti õigusloome põhimõtetega ei ole kooskõlas raamseaduste vastuvõtmine. Seaduse puhul on alati nõutav selle kõrge regulatiivsusaste. Lubamatu on seaduse vastuvõtmine, mille regulatiivsus seisneb vaid Vabariigi Valitsusele või valitsusasutustele volituste andmises kehtestada määrusi vastavalt seaduse reguleerimisalale. Põhimõte on, et seadus peab iga reguleeritava õigussuhte puhul andma alused ja Vabariigi Valitsust või ministrit võidakse volitada kehtestama vastav kord.
- Eesti õigusloomes peaks lähtuma põhimõttest, et sarnase reguleerimisalaga küsimusteringi seaduse tasandil reguleerimiseks ei loodaks mitut erinevat õigusakti. Ühes seaduses reguleeritavate küsimuste ring peaks olema võimalikult terviklik.

⁹⁸ **Erivolitusnorm** (ka erivolitus, spetsiaaldelegatsiooni sisaldav volitusnorm) on volitus konkreetse määruse kehtestamiseks. Erivolitus annab selgelt edasi seadusandja tahte, mis üldvolituse puhul jääb ähmaseks. Erivolitus sõnastatakse kohustava normina. [Sõlg, Raigo. "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri". Riigikantselei & EHI, 2001.]

⁹⁹ **Üldvolitusnorm** (ka üldvolitus, generaaldelegatsiooni sisaldav volitusnorm) on volitus teatud valdkonna reguleerimiseks (üldiselt määratletud pädevus mitmete määruste kehtestamiseks teatud valdkonnas). Üldvolitus sõnastatakse üldjuhul õigustava normina. [ibid]

Seetõttu tuleb kaaluda võimalust ühtlustada mitut direktiivi ühe seadusega. Selline lähenemine tagab õigusregulatsioonis suurema selguse ja muudab õiguse selle kasutajale kergemini kättesaadavaks.

5. samm: Ühtlustamise meetodid

Ühtlustamise meetodi valikul on otsustav see, millise direktiiviga on tegu. Eristatakse direktiive, mis eeldavad:

- a) **totaalharmoneerimist** – direktiivis sätestatu on äärmiselt detailne ja täpne, jättes liikmesriigile väga vähe otsustamisruumi ühtlustamismeetodite valikul. Siin ei tohi liikmesriik kehtestada direktiivis sätestatust rangemaid nõudeid;
- b) **miinimumharmoneerimist** – kehtestatakse ühtlustatud miinimumnõuded ja siseriiklikud rangemad nõuded on üldjuhul lubatud. Miinimumharmoneerimist kasutatakse sageli tarbijakaitstes ning keskkonnavalasest seadusandluses.

Vaatamata eelnevale jaotusele tuleb iga direktiiv täielikult üle võtta. Ainult nii on liikmesriik enda kohustuse täitnud. **Täielik ülevõtmine** tähendab siin kõigi direktiivis sätestatud harmoneerimist eeldavate aspektide siseriiklikku täideviimist. Lisaks direktiivi ülevõtmisele peab olema tagatud ka selle tõhus **rakendamine**, mistõttu peab vajadusel kehtestama korra, kuidas üks või teine regulatsioon täide viiakse. ELi õiguse sisseviimisel siseriiklikku õiguskorda on oluline kaaluda, kas olemasolevatesse õigusaktidesse on vaja lisada täiendavaid sätteid, et tagada ELi õiguse tõhus kohaldamine õiges kontekstis. See, kas täiendavaid sätteid on vaja, sõltub direktiivi regulatsioonist (normide laadist), direktiivi eesmärgist ja olemasolevate siseriiklike õigusnormide rakendamise viisidest. Üldjuhul võivad liikmesriigid direktiiviga seatud eesmärkide rakendamise tagamise vahendid (tsiviil-, haldus- ja kriminaalvastutus) ise valida. Mõnedel juhtudel on direktiivis selle rakendamise tagamise vahendid määratletud ning tuleb valida (kui on jäetud valikuvõimalus), mida nimetatutest kasutada. Lisaks direktiivi täpsusastmele sõltub ühtlustamise meetodi valik sellest, millises ulatuses on antud küsimusteriingi Eesti õiguses reguleeritud.

Üldiselt tuntakse kahte põhilist ELi õigusega harmoneerimise meetodit:

- direktiivi mõtte ülevõtmine;
- direktiivi mõtte ja sõnastuse ülevõtmine.

Direktiivi ülevõtmise tulemusel täiendatakse või muudetakse Eesti õigust lähtuvalt ELi direktiivi eesmärgist ja Eesti õiguskorra hetkeolukorrast. Direktiivi mõtte ülevõtmine ei eelda üldiselt direktiivi tekstilähedast ülevõtmist. Erandina võib siin märkida erialavaldkonna spetsiifilist terminoloogiat, mille kasutamisest siseriiklikus õigusak-

tis sageli mööda minna ei saa. Üldjoontes on aga oluline, et Eesti õiguskorras tehtav muudatus vastaks sellele, mida direktiiviga saavutada taheti.

Kahest meetodist tuleks seega eelistada esimest ühtlustamise meetodit, mis arvestab enam Eesti õigussüsteemiga. Teise meetodi kasutamine peaks jääma pigem erandiks üksnes väga detailsete direktiivide puhul. Mõeldav on ka meetodite kombineerimine, kuid siingi tuleb juhinduda samast põhimõttest, et direktiivi sõnastuse ülevõtmine on lubatav ainult põhjendatud juhtudel. Direktiivi täies ulatuses sõnasõnalise taasesitamise vältimiseks tuleks detailsete direktiivide kohaldumiseks teha neile seaduses otsene viide ja seega lugeda direktiiv Eesti õiguskorda ületooduks.

6. samm: Direktiivi ülevõtva õigusakti eelnõu normitehnika

Seaduse eelnõu koostamisele eelneb seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kirja-pane ja Justiitsministeeriumiga kooskõlastamine. ELi direktiivi ühtlustava uue või muutva õigusakti eelnõu väljatöötamisel tuleb lähtuda üldistest eelnõu normitehnika nõuetest ja menetlusreeglitest, eeskätt Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud “Vabariigi Valitsuse replemendist” ja Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. aasta määrusest nr 279 “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri” (edaspidi normitehnika eeskiri).¹⁰⁰ Abimaterjalina võiks seejuures kasutada ka normitehnika käsiraamatut¹⁰¹, milles sisalduvad mitmed vajalikud juhised ja selgitused õigustloovate aktide eelnõude koostamiseks.¹⁰²

Juhul kui mõni liikmesriik on direktiivi juba enne selleks ette nähtud tähtaega harmoneerinud, on kindlasti kasulik tutvuda, kuidas direktiiv selles liikmesriigis üle võeti ja millised olid eelistatud lahenduse põhilised pooltargumendid. Võrdlev kogemus direktiivi ülevõtmise kavandamisel on väärtuslik, kuid enne võõra lahenduse kasuks otsustamist tuleb siiski arvesse võtta vaadeldava riigi õigussüsteemi omapära. Iga lahendus ei ole kõikidele liikmesriikidele sobiv ja just seetõttu ongi direktiivide puhul lubatud liikmesriikidel valida nende endi õigussüsteemiga parimal viisil ühtiv lahend. Küll aga tuleks eelnõu seletuskirjas võrdlevat kogemust analüüsida ja sellest lähtumist (või sellega arvestamata jätmist) põhjendada. Eelnõu seletuskirjale lisatakse Euroopa Liidu õigusallikate ja Eesti seaduse eelnõu võrdlustabel (vt normitehnika eeskirja).

¹⁰⁰ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=916454>

¹⁰¹ Normitehnika käsiraamat. Justiitsministeerium. [Koost.: Raigo Sõlg, Kai Liiva, Mait Pärtel, Egne Pilt, Tiiu Greenbaum, Kaia Alasi, Julia Laffranque, Karin Luik, Anno Aedmaa jt; eess.: Ken-Marti Vaher; retsensendid: Kalle Merusk, Jüri Heinla, Lauri Madise]. Tallinn: Juura, 2003.

¹⁰² Samuti võiks lisaks vaadata normitehnika õppematerjali: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/normitehnika.pdf>

Direktiivide ülevõtmine on seotud ka õigusaktide tekstisisesega viitamise küsimusega. Üldjuhul tuleb vältida otsese viite tegemist direktiivile, kuid kui tegemist on tehnilise, nomenklatuure sätestava direktiiviga või selle lisaga, on direktiivile viitamine Eesti õiguses lubatud. Sellisel juhul tuleb direktiivile viidata nagu määruses, nimetades viidatava õigusakti andjat, liiki ja numbrit. Kui eelnõu tekstis viidatakse ELi õigusaktile esimest korda, tuleb lisaks eeltoodule lisada viitele õigusakti pealkiri ja selle esmakordse avaldamise andmed.

Seaduse eelnõus võib ette näha normitehnilise märkuse, milles seaduse kohaldamise hõlbustamiseks viidatakse asjaoludele, mis ei ole normatiivselt siduvad. Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu pealkirja tekstis ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse märkusena informatiivse tekstina. Normitehnilises märkuses ei saa viidata ELi määrusele, sest viimane on vahetult kohaldatav ja normatiivselt siduv õigusakt ega saa seega oma olemuselt normitehnilise märkuse koosseisu kuuluda, küll aga tuleb viidata direktiividele, millega Eesti õigusakti harmoneeritakse, ning otsustele ja/või ühisseisukohtadele. Normitehniline märkus sisaldab õigusakti vastuvõtjat, akti numbrit ja pealkirja ning avaldamismärget Euroopa Liidu Teatajas.

7. samm: ELi õigust siseriikliku õigusega ühtlustava õigusakti sõnastamine

Direktiivi harmoneeriva õigusakti sõnastamisel tuleb lähtuda eesti keele, täpsemini eesti õiguskeele kui oskuskeele reeglitest ja tavadest.¹⁰³ Hoiduma peaks direktiivides sageli esinevatest pikkadest ja lohisevatest lausetest.

Siseriikliku õigusakti terminoloogia peaks silmas pidama normitehnika eeskirja § 3 nõudeid mõistete määratlemisel. Üldreegel on siin selline, et õiguslik tähendus antakse mõistetele üksnes siis, kui nende tähendus õigusaktis erineb tavatähendusest. Direktiivi ühtlustamise puhul tuleb igal üksikjuhul kaaluda mõistete ületoomise vajalikkust.

7.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine

Kui direktiivi ülevõttev siseriiklik õigusakt on jõustunud, tuleb sellest teavitada Euroopa Komisjoni. Lisaks õigusaktide tekstidele tuleb vajaduse korral esitada komisjonile ka vastavustabel direktiivi ning ülevõtva õigusakti kohta – seda juhul, kui vastav nõue on toodud direktiivis. Teavitamine tähendab sisuliselt siseriikliku õigusakti teksti ametlikku edastamist komisjonile. Teavitamise protseduuri teostamiseks

¹⁰³ Vt Justiitsministeeriumi kodulehekülge: <http://www.just.ee/oiguskeel>

on komisjon loonud Interneti-põhise parooliga kaitstud andmebaasi,¹⁰⁴ mille kaudu liikmesriigid saavad elektrooniliselt esitada kõikide direktiive ülevõtivate õigusaktide tekstid. Ülevõtvast õigusaktist tuleb komisjoni teavitada direktiivis toodud tähtajaks,¹⁰⁵ vastasel juhul järeldeb komisjon, et direktiiv on üle võtmata ning algatab rikkumismenetluse (vt peatükk 8.2.).

Komisjonile esitatakse õigusaktide terviktekstid, mis on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Juhul kui teavitatav õigusakt muudab komisjonile juba varem esitatud õigusakti, esitatakse tervikteksti asemel konkreetne muudatusakt. Lisaks teavitatava õigusakti failile märgitakse teavitamise andmebaasi Riigi Teataja avaldamisviited, õigusakti jõustumise kuupäev ja unikaalne tunnus (eRT ID-kood). Iga andmebaasi lisatud Eesti õigusakt seostatakse asjaomaste direktiividega.

Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi täidab Riigikantselei ministeeriumide esitatud andmete alusel. Andmed esitab Riigikantseleile ministeeriumi volitatud ametnik selleks loodud elektroonilise andmebaasi (SEIRA) kaudu. SEIRA andmebaasi sisestatakse viited kõikidele ELi direktiividele, neid ülevõtivatele Eesti õigusaktidele ja eelnõudele. Iga direktiivi osas märgitakse ülevõtmise tähtaeg, ülevõtmise eest vastutav ministeerium, direktiivi ülevõtmise staatus ning viide rikkumismenetlusele. SEIRA andmebaasi täiendatakse jooksvalt, selles sisalduvate andmete alusel täidab Riigikantselei Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi ja koostab aruandeid Vabariigi Valitsusele. Ministeeriumi volitatud ametniku ülesandeks on tagada, et viited kõikidele direktiivi ülevõtivatele Eesti õigusaktidele oleksid lisatud SEIRA andmebaasi korrektselt ja õigeaegselt. SEIRA ja teavitamise andmebaasi sujuva täitmise seisukohalt on oluline, et ametnikud, kes ministeeriumis direktiive ülevõtvaid õigusakte koostavad, teavitaksid neist esimesel võimalusel SEIRA andmebaasi täitmise eest vastutavat ametnikku. Puudulikud andmed võivad hiljem tingida rikkumismenetluse algatamise Euroopa Komisjoni poolt.

Täpsem teave ELi direktiivide ülevõtmise ja SEIRA andmebaasi kohta on Riigikantselei koduleheküljel.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaas: https://webgate.ec.europa.eu/mne/logon.cfm?disconnect=y&lang_code=ET

¹⁰⁵ Komisjoni tuleb teavitada enne direktiivi rakendustähtaega (*bringing into force date*), mis on toodud direktiivi viimastes artiklites.

¹⁰⁶ www.riigikantselei.ee/euroopa

7.3. Tehnilisest normist teavitamise protseduur

Eesmärgiga tagada kaupade vaba liikumine on Euroopa Liidus lepitud kokku tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamine nii suures mahus kui võimalik. Selle kehtestamisel on kinnitatud vastav teavitamisprotseduur.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/34/EÜ (muudetud direktiiviga 98/48/EÜ)¹⁰⁷ seab liikmesriikidele kohustuse teavitada Euroopa Komisjoni ettevõtluse peadirektoraati (DG ENTR) kõigist siseriiklike õigusaktide eelnõudest, mis sisaldavad tehnilisi norme või nõuet infoühiskonna teenusele.¹⁰⁸ Teavitamise eesmärk on anda Euroopa Komisjonile ja viimase vahendusel teistele liikmesriikidele võimalus reageerida kavandatavatele normidele, mille kehtestamine antud liikmesriigis võib kahjustada teiste liikmesriikide huvisid kaupade vaba liikumise osas. Tehniline norm direktiivi 98/34/EÜ tähenduses on õigusaktis sätestatud toote valmistamist, impordi, turustamist või kasutamist reguleeriv nõue või nõue, sealhulgas vastav haldusnorm, mis on esitatud toote ohutuse, tarbija- või keskkonnakaitse tagamise eesmärgil ja mis mõjutab toote esma- või korduvkasutamist, toote töötlemise või utiliseerimise tingimusi. Teavitama ei pea siseriiklikku õigusesse ülevõetavatest otseselt ELi õigusaktidest tulenevatest nõuetest, kuid teavitamise vajadus võib siiski tekkida, kui näiteks direktiivi ülevõtmisel reguleeritakse siseriiklikus õigusaktis nõudeid piiravamalt, kui on EL õigusaktidega reguleeritud, või kehtestatakse täiendavaid nõudeid, mis ei tulene EL õigusaktidest.

Teavitada tuleb enne eelnõude vastuvõtmist siseriiklikku seadusandluse, st eelnõu staadiumis, kus saab veel teha olulisi muudatusi. Teavitamise kuupäevast alates **peatatakse eelnõu siseriiklik menetlus 3 kuuks**, kuid Euroopa Komisjoni või teiste liikmesriikide poolt avaldatavate üksikasjalike arvamuste puhul võib ooteaeg pikeneda kuuest kuust pooleteise aastani. Siseriiklikus õigusloomes on seega oluline arvestada teavitatud eelnõu pikaldase menetlusajaga (seda on eriti oluline silmas pida direktiivide ülevõtmiseks kavandatud õigusaktide ettevalmistamisel). Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele (kohtulahend C-194/94 1996. aastast) tähendavad direktiivi 98/34/EÜ artiklid 8 ja 9, et teavitamata tehnilised normid on rakendamatud. Ka turujärelevalve asutused ei saa niisuguste õigusaktide järgimist nõuda.

Eestis on teavitavaks asutuseks määratud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Selle ministeeriumi vahendusel toimub teabe kahe-suunaline liikumine. Eelnõu

¹⁰⁷ http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=1998&T3=34&RechType=RECH_nature&Submit=Otsing Direktiiv on Eestis üle võetud tehnilise normi ja standardi seadusega <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13176831> ja VV määrusega „Tehnilist normi või infoühiskonna teenusele kehtestatavaid nõudeid sisaldava õigusakti ja välislepingu eelnõust teavitamise kord ning teavitava asutuse määramine“ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13208575>.

¹⁰⁸ Rohkem infot leiab Euroopa Komisjoni tehnilisest normist teavitamise lehel <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/>

ettevalmistaja esitab eelnõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (e-posti aadressile: el.teavitamine@mkm.ee), kes omakorda edastab selle kohe Euroopa Komisjonile. Euroopa Komisjonilt saabunud võimalikud kommentaarid edastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ette valmistanud ministeeriumile, kes peab neid eelnõu muutmisel arvesse võtma. Kui õigusakt on Eestis vastu võetud, tuleb Euroopa Komisjonile saata lõplik tekst.

Teavitamise eesmärk on ettevõtjate turustusvõimaluste laiendamine ja turu planeerimise hõlbustamine, võimaldades neil olla kursis teiste liikmesriikide regulatsioonidega.

8. Eesti seisukohtade väljatöötamine Euroopa Kohtu menetlustes ja rikkumismenetlustes

Välisministri käskkirjaga on loodud ametkondadevaheline ekspertide töörühm, kes töötab välja seisukohad Euroopa Liidu Kohtu¹⁰⁹ ja EFTA kohtu menetlustes osalemiseks ning juhul, kui komisjon on Eesti suhtes algatanud menetluse ELi õigusest tuleneva kohustuse võimaliku rikkumise kohta. Töörühma tööd juhib ja koordineerib riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus, teda abistab Välisministeeriumi Euroopa Liidu Kohtu büroo. Töörühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajad. Käskkiri annab võimaluse kaasata ka Riigikogu ja teisi asjassepuutuvaid ametiasutusi ning vajadusel eksperte erasektorist.

Peatüki esimeses osas antakse ülevaade osalemisest Euroopa Liidu Kohtu menetlustes ning teises osas kajastatakse rikkumismenetlusi.

8.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes

8.1.1. Osalemine otsestes kaasustes

Otseste kaasuste puhul on hagiga pöördutud otse Euroopa Kohtusse või üldkohtusse (liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, tühistamishagi, tegevusetushagi, apellatsioonkaebus). Hagejateks võivad olla liikmesriigid, Euroopa Liidu institutsioonid ja ka eraisikud. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 kohaselt võivad hagemenetluses ja apellatsioonimenetluses menetlusse astuda ka teised liikmesriigid ja ELi institutsioonid.

¹⁰⁹ Euroopa Liidu Kohus koosneb Euroopa Kohtust (edaspidi EK), üldkohtust (edaspidi ÜK) ja erikohtutest (praegu on ainsa erikohtuna loodud avaliku teenistuse kohus).

Hageja või kostjana

Kui Eesti soovib vaidlustada mõnda Euroopa Liidu õigusakti, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi, siis tuleb Eestil kahe kuu jooksul vastavalt kas õigusakti avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas (edaspidi ELT) või teatavakstegemisest Eestile esitada hagi Euroopa Kohtusse või üldkohtusse. Hagi aluseks võib olla pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, asutamislepingu või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

Kui ministerium soovib hagi esitada, siis tuleb sellest teavitada Välisministeriumi ning põhjendada hagi esitamise vajalikkust. Hagi esitab kohtusekretärile adresseeritud kirjaliku avaldusega vastavalt Euroopa Kohtu või üldkohtu kodukorrale riigi esindaja Euroopa Liidu Kohtus.

Kui Eesti vastu on Euroopa Kohtusse hagi esitatud, edastatakse hagi Välisministeriumile ning samuti nagu hagi esitamise puhul, koordineerib Eesti vastuse esitamist kohtule Välisministerium.

Kohtusekretär avaldab teatise hagide kohta ELTs, täpsustades hagi alused ja hageja nõuded. Samal ajal edastatakse hagi vastaspoolele, kellel on kostja vastuse esitamiseks aega üks kuu. Hagejal on õigus esitada repliik ja kostjal oma vasturepliik, mida tuleb teha reeglina ühe kuu jooksul.

Menetlusse astumine

Menetlusse astumise avalduse eesmärgiks võib olla vaid ühe poole nõuete toetamine. Menetlusse astumisel on kaks etappi:

1. Menetlusse astumise loa saamiseks tuleb avaldus esitada reeglina kuue nädala jooksul alates teatise avaldamisest ELTs. Avalduses tuleb näidata, mis on menetlusse astumise huvi ning kelle poolel menetlusse astutakse.
2. Kui menetlusse astumiseks antakse luba, esitab menetlusse astuv pool oma kirjalikud seisukohad. Kui menetlusse astumise avaldus esitatakse pärast menetlusse astumise tavapärase kuuenädalase tähtaja möödumist, kuid enne suulise menetluse avamise otsust, võib menetlusse astuja esitada oma märkused vaid suuliselt kohtuistungil ajal, juhul kui see aset leiab.

Töörühma liikmetele saadetakse ELT ilmumisel kokkuvõtte, mille põhjal asjaomased asutused saavad otsustada menetlusse astumise vajalikkuse üle. Üldjuhul astutakse menetlusse siis, kui kohtuasjaga analoogne situatsioon on tekkinud või selle tekkeks on potentsiaali ka Eestis. Samuti tasub menetlusse astumist kaaluda, kui tekkinud vaidlus puudutab mingit põhimõtetlist küsimust ELi tasandil või on muul viisil tegu sellise vaidlusega, mis puudutab Eesti üldisi poliitilisi prioriteete.

Soovist menetluse astuda tuleb Välisministeeriumile teatada kahe nädala jooksul pärast ELT kokkuvõtte saamist, mille järel tehakse menetluse astumise otsus koos teiste töörühma liikmete ja vajaduse korral muude asjaomaste isikutega.

8.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes

Eelotsusemenetluse puhul pöördub Euroopa Kohtu poole riigisisene kohus, kes peatab oma menetluse ning esitab küsimused ELi õiguse tõlgendamise kohta. Seejärel saadab Euroopa Kohus eelotsusetaotluse kõikidele liikmesriikidele, mille järel on liikmesriikidel kaks kuud aega esitada oma kirjalikud märkused. Kirjalike märkuste eesmärk on pakkuda välja vastused esitatud küsimustele, võimaldades seega kaitsta oma huve. Eelotsusemenetluste puhul ei pea liikmesriik arvamuse andmist põhjendama, samuti pole vaja selleks kohtult luba taotleda.

Kui kirjalik menetlus on lõppenud, saadetakse kõikidele liikmesriikidele ka teiste liikmesriikide saadetud kirjalikud märkused. Neile vastama ei pea, kuid liikmesriikidel ja teistel asjaomastel isikutel on kolm nädalat aega esitada taotlus suulise istungi toimumiseks. Kui keegi menetlusosalistest seda nõuab, siis suuline istung üldjuhul toimub. Suuline menetlus võimaldab selgitada vaidlust detailsemalt, rõhutada olulisi aspekte ja esitada teatud juhtudel uusi argumente. Eelkõige võimaldab suuline menetlus menetlusosalistel reageerida teiste menetlusosaliste kirjalikes märkustes toodud argumentidele.

Välisministeeriumis on eelotsuste haldamiseks loodud andmebaas, mille kaudu saadetakse Euroopa Kohtust tulevad eelotsusetaotlused töörühma liikmetele. Uue eelotsuse saabumisel on asjaomasel ametiasutusel kolm nädalat aega kujundada oma seisukoht, kas Eesti osalemine selles eelotsusemenetluses on vajalik, ning esitada see asjakohaste põhjendustega. Kuna kohtule seisukohtade esitamise lõplik tähtaeg on kaks kuud, siis on oluline kinni pidada seisukoha kujundamiseks antud tähtajast, sest hilise seisukoha esitamisel ei võta kohus liikmesriigi märkusi arvesse. Ka juhul, kui ministeerium leiab, et Eesti arvamuse andmine eelotsusemenetluses pole vajalik, tuleb sellest teavitada Välisministeeriumi ja seda otsust põhjendada. Eesti lõplik seisukoht töötatakse seejärel välja koostöös Välisministeeriumi ja teiste asjaomaste ametiasutustega ning esitatakse valitsusele heakskiitmiseks.

Eestil tuleks muuhulgas oma arvamus eelotsusemenetluses esitada/kaaluda menetluse astumist:

- 1) kui eelotsust **küsi** Eesti kohus;
- 2) kui eelotsuse taotlusel/otsesel kaasusel on selge **kokkupuude Eestiga**, näiteks küsimus puudutab Eesti töötajaid, Eesti ettevõtet jne;

- 3) kui eelotsuse taotluses/otseses kaasuses tõstatatud **probleem on aktuaalne ka Eestile** või kui see võib ka Eestis tõusetuda;
- 4) kui on võimalus, **et me peame kohtu tõlgenduse tulemusena oma riigisisest korraldust ja/või õigusakte/rakenduspraktikat muutma**;
- 5) kui eelotsus/otsene kaasus puudutab **Eesti üldisi poliitilisi prioriteete**.

8.2. Rikkumismenetlus

Komisjon võib algatada liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse, kui komisjoni ei ole õigeaegselt teavitatud direktiivi ülevõtmisest või kui komisjon leiab, et riigisisene õigusakt ei vasta ELi õigusele või ei ole Eesti täitnud ELi õigusest tulenevaid kohustusi.

Rikkumismenetluse võib jagada kaheks, millest esimene on ELTL artikli 258 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 226) ja teine ELTL artikli 260 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 228) alusel algatatud menetlus. Nii esimeses kui ka teises rikkumismenetluse ringis on võimalikud eel- ja kohtumenetlus.

8.2.1. Rikkumismenetluse esimene ring (ELTL artikkel 258)

Komisjon algatab ELTL artikli 258 alusel **rikkumismenetluse**, kui ta on arvamusel, et liikmesriik ei täida aluslepingutest tulenevat kohustust.

Eelmenetlus

Eelmenetluse eesmärgiks on anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita ühenduse õigusest tulenevad kohustused ja teiselt poolt võimalus kaitsta end komisjoni esitatud väidete vastu. Eelmenetluse esimene etapp on komisjoni **ametlik kiri** (*letter of formal notice*), mis sisaldab ülevaadet komisjoni etteheitest ning üleskutset liikmesriigile anda omapoolseid selgitusi.

Pärast liikmesriigi seisukohtade läbivaatamist võib järgneda komisjoni **põhjendatud arvamus** (*reasoned opinion*) esitamine. Põhjendatud arvamuses kutsub komisjon liikmesriiki üles rikkumist kõrvaldama, sätestades selleks reeglina kahekuulise tähtaja (põhjendatud arvamus kättesaamisest alates).

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist või kui liikmesriik ja komisjon ei jõua rikkumise osas ühisele seisukohale, on komisjonil õigus esitada hagi liikmesriigi vastu Euroopa Kohtusse (*reference to Court*).

Kui eelmenetluse käigus jõutakse mõlemaid pooli rahuldava tulemuseni ehk leitakse ühine seisukoht, siis rikkumismenetlus selles faasis ka lõpeb. Valdava enamuse seni

Eesti vastu algatatud rikkumismenetluse asju on komisjon lõpetanud enne kohtumenetluse faasi jõudmist.

Kohtumenetlus

Lõpliku otsuse selle kohta, kas liikmesriik on ELi õigust rikkunud või mitte, teeb Euroopa Kohus.

ELTL artikli 258 menetluses saab Euroopa Kohus tuvastada rikkumise olemasolu. Liikmesriigil lasub kohustus kohtuotsusega tuvastatud rikkumine kõrvaldada. Rikkumise kõrvaldamistähtaega kohus liikmesriigile ei sea. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb rikkumine aga kõrvaldada nii kiiresti kui võimalik.¹¹⁰ Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on juba selles faasis võimalik, et artikli 260 (3) kohaselt võib komisjon teha ettepaneku määrata liikmesriigile põhisumma või karistusmaks. Kohus võib otsustada määrata liikmesriigile põhisumma või karistusmaks, mis ei tohi ületada komisjoni ettepanekus sisalduvat summat. Hetkel selles osas rakenduspraktika puudub, seega ei ole võimalik hinnata, millistel juhtudel ja millises ulatuses komisjon seda võimalust kasutama hakkab.

8.2.2. Rikkumismenetluse teine ring (ELTL artikkel 260)

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist, vaatamata Euroopa Kohtu otsusele, võib komisjon algatada uue rikkumismenetluse ringi ELTL artikli 260 alusel (endine artikkel 228). Menetluse eesmärgiks on sellisel juhul Euroopa Kohtu otsuse mittejärgimine.

Ka selles menetluses toimub esmalt eelmenetlus, kuid siin puudub põhjendatud arvamus staadium. Komisjon võib seega hagi esitada juba pärast seda, kui on ametlikus kirjas andnud liikmesriigile võimaluse oma seisukohtade esitamiseks.

Teise rikkumismenetluse ringi kohtumenetluses on Euroopa Kohtul võimalus määrata liikmesriigile rahalised sanktsioonid põhisumma ja/või trahvi näol. Selleks peab Euroopa Kohus tuvastama, et liikmesriik ei ole tema eelnevat otsust täitnud.

Komisjon teeb Euroopa Kohtule rahaliste sanktsioonide määramise ettepaneku, lõpliku otsuse põhisumma ja/või trahvi suuruse osas teeb Euroopa Kohus, kusjuures artikkel 260 menetluse puhul ei ole komisjoni ettepanekus sisalduv summa talle ülempiiriks. Euroopa Kohus on leidnud, et üheaegselt võib liikmesriigile määrata nii trahvi kui ka põhisumma.

¹¹⁰ Euroopa Kohtu otsus nr 131/84: komisjon vs Itaalia, p 7. Euroopa Kohtu otsus nr 169/87: komisjon vs Prantsusmaa, p 14.

8.2.3. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses

Kui Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus, koordineerib sellele vastamist Välisministeerium koostöös asjaomase ministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei EL sekretariaadiga. Välisministeerium edastab algatatud rikkumismenetluse eelmainitud asutustele ja annab asjaomasele ministeeriumile reeglina kolm nädalat aega vastuse koostamiseks. Vastuses tuleb välja tuua, millega ja kuidas asjaomane aluslepingu säte või ELi õigusakt on riigisiselt üle võetud/rakendatud ning kas Eesti nõustub komisjoni etteheidetega. Mittenõustumise korral tuleb alati esitada põhjendus. Seejärel analüüsib Välisministeerium esitatud sisendit, korraldab vajadusel kohtumisi ja koostab lõplikud seisukohad, mille esitab valitsuse istungile.

Rikkumismenetluse keerukusest ja mahukusest tulenevalt võib komisjonilt paluda ametlikule kirjale või põhjendatud arvamusele vastamiseks pikendust (reeglina 2 kuud). Samuti võib vastuses paluda komisjoniga kohtumist, kui soovitakse komisjoniga arutada või talle selgitada teatavaid rikkumismenetlusega seotud asjaolusid või küsida komisjonilt täiendavaid selgitusi. Kohtumise palumine on lihtsam ja tavapärasem ametliku kirja staadiumis. Kui asjaomane ministeerium soovib rikkumismenetluse kestel komisjonile täiendavat infot saata või komisjoniga kohtuda, peab see alati toimuma kooskõlastatult Välisministeeriumiga.

LISA 1. Komisjoni peadirektoraadid (Directorates-General – DG) ja talitused ning komisjonisisest kasutatavad lühendid

(http://ec.europa.eu/dgs_et.htm)

Peadirektoraadid poliitikavaldkondades		
Majandus ja rahanduse peadirektoraat	Economic and Financial Affairs DG	ECFIN
Konkurentsi peadirektoraat	Competition DG	COMP
Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat	Enterprise and Industry DG	ENTR
Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat	Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG	EMPL
Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat	Agriculture and Rural Development DG	AGRI
Keskkonna peadirektoraat ¹¹¹	Environment DG	ENV
Energeetika ja transpordi peadirektoraat ¹¹²	Energy and Transport DG	TREN
Teadusuuringute peadirektoraat	Research DG	RTD
Kalanduse ja merendus- asjade peadirektoraat	Fisheries and Maritime Affairs DG	FISH
Infoühiskonna ja meedia peadirektoraat	Information Society and Media DG	INFSO
Siseturu ja teenuste peadirektoraat	Internal Market and Services DG	MARKT

¹¹¹ Loomisel on keskkonna peadirektoraadist eraldi kliimaküsimuste eest vastutav peadirektoraat.

¹¹² Kavas on luua eraldi energeetika ja transpordi eest vastutavad peadirektoraadid.

Maksuduse ja tolliliidu peadirektooraat	Taxation and Customs Union DG	TAXUD
Regionaalpoliitika peadirektooraat	Regional Policy DG	REGIO
Hariduse ja kultuuri peadirektooraat	Education and Culture DG	EAC
Tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektooraat	Health and Consumer Protection DG	SANCO
Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektooraat	Justice, Freedom and Security DG	JLS
Välissuhted		
Välissuhete peadirektooraat	External Relations DG	RELEX
Kaubanduse peadirektooraat	Trade DG	TRADE
Arengu peadirektooraat	Development DG	DEV
Laienemise peadirektooraat	Enlargement DG	ELARG
Koostöötalitus EuropeAid	EuropeAid	AIDCO
Arengukoostöö ja humanitaarabi peadirektooraat	Humanitarian Aid (ECHO)	ECHO
Üldtalitused		
Peasekretariaat	Secretariat-General	SG
Teabevahetuse peadirektooraat	Communication DG	COMM
Euroopa poliitika nõustajate büroo	Bureau of European Policy Advisers	BEPA
Teadusuuringute Ühiskeskus	Joint Research Centre	JRC
EL Statistikaamet	Eurostat	ESTAT
Euroopa Pettustevastane Amet	European Anti-Fraud Office	OLAF
Sisetalitused		
Õigustalitus	Legal Service	SJ
Personali ja halduse peadirektooraat ¹¹³	Personnel and Administration DG	ADMIN
Informaatika peadirektooraat	Informatics DG	DIGIT
Eelarve peadirektooraat	Budget DG	BUDG
Siseauditi talitus	Internal Audit Service	IAS
Suulise tõlke peadirektooraat	Interpretation DG	SCIC

¹¹³ Alates 01.01.2010 personali ja julgeoleku peadirektooraat, Human Resources and Security DG.

Kirjaliku tööle peadirektoraat	Translation DG	DGT
Ametlike Väljaannete Talitus	Publications Office	OPOCE
Infrastruktuuri ja logistikaamet Brüsselis	Office for Infrastructure and Logistics in Brussels	OIB
Individaalsete maksete haldamise ja maksamise amet	Office for the Administration and Payment of Individual Entitlements	PMO
Infrastruktuuri ja logistikaamet Luxembourgis	Office for Infrastructure and Logistics in Luxembourg	OIL
Täitevasutused		
Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus	Executive Agency for Competitiveness and Innovation	EACI
Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus	Education, Audiovisual and Culture Executive Agency	EACEA
Tervise ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet	Executive Agency for Health and Consumers	EAHC
Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet	Trans-European Transport Network Executive Agency	TEN-T EA
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet	European Research Council Executive Agency	ERC
Teadusuuringute Rakendusamet	Research Executive Agency	REA
Institutsioonidevaheline		
Euroopa Personalivaliku Amet	European Personnel Selection Office	EPSO

LISA 2. Õiguslikud alused, kus Euroopa Parlament ja nõukogu on kaasseadusandjad

ELTL ¹¹⁴ / ELL ¹¹⁵ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 14	EÜ art 16	Põhimõtted ja tingimused üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks
ELTL art 15	EÜ art 255	Institutsioonide dokumentidele ligipääsu üldpõhimõtted ja piirangud
ELTL art 16	EÜ art 286	Isikuandmete kaitse
ELTL art 18		Mittediskrimineerimine kodakondsuse alusel
ELTL art 19		Edendamismeetmete aluspõhimõtted võitlemiseks diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel
ELTL art 21	EÜ art 18	ELi kodanike vabalt liikumise ja elamisõiguse kasutamise hõlbustamiseks võetavad meetmed
ELL art 11 lg 4 + ELTL art 24	EÜ art 21	Kodanikualgatuse esitamise korra ja tingimuste määramine
ELTL art 33	EÜ art 135	Tollikoostöö tugevdamiseks võetavad meetmed
ELTL art 43 lg 2	EÜ art 37 lg 2	Ühise põllumajanduse turukorralduse ning muude ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks vajalike sätete kehtestamine
ELTL art 46	EÜ art 40	Töötajate vaba liikumise sätete kohaldamine
ELTL art 48	EÜ art 42	Töötajate vaba liikumise tagamise meetmed sotsiaalkindlustuse valdkonnas

¹¹⁴ Euroopa Liidu toimimise leping.

¹¹⁵ Euroopa Liidu leping.

ELTL ¹¹⁴ / ELL ¹¹⁵ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 50	EÜ art 44	Asutamisõiguse sätete kohaldamine
ELTL art 53	EÜ art 47	Diplomite ja kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine
ELTL art 56	EÜ art 49	Teenuste osutamise vabaduse piirangute keelamine kolmanda riigi kodanike suhtes
ELTL art 59	EÜ art 52	Teenuste liberaliseerimine
ELTL art 64	EÜ art 57	Kapitali vaba liikumine liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel
ELTL art 75	EÜ art 60	Meetmed terrorismi ja sellega seotud tegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemise osas
ELTL art 77	EÜ art 62	Meetmed viisapoliitika, piirikontrolli, integreeritud piirivalvesüsteemi kehtestamiseks
ELTL art 78	EÜ art 63 ja 67	Meetmed Euroopa ühise varju-paigasüsteemi kohta
ELTL art 79 lg 2	EÜ art 63 ja 67	Meetmed Euroopa ühise sisse-rändepoliitika kohta
ELTL art 81	EÜ art 65	Õiguslase koostöö meetmed tsiviilasjades
ELTL art 82	EL art 31 lg 1	Õiguslase koostöö meetmed kriminaalasjades
ELTL art 83	EL art 31 lg 1	Miinimumeeskirjad kuriteokoosseisude ja karistuste määramiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul
ELTL art 84	-	Meetmed liikmesriikide tegevuse edendamiseks ja toetamiseks kuritegevuse ennetamise alal
ELTL art 85	EL art 31 lg 1	Eurojust struktuuri, toimimismehhanismide, tegevusvaldkondade ja ülesannete määramine
ELTL art 87	EL art 30 lg 1	Meetmed seoses liikmesriikide pädevate asutuste, sh politsei-, tolli- ja teiste õiguskaitseasutuste vahelise politseikoostööga
ELTL art 88	EL art 30 lg 2	Europoli struktuuri, toimimismehhanismide, tegevusvaldkondade ja ülesannete määramine
ELTL art 91	EÜ art 71	Meetmed ühise transpordipoliitika rakendamiseks
ELTL art 100	EÜ art 80	Sätted mere- ja lennutranspordi kohta

ELTL ¹¹⁴ / ELL ¹¹⁵ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 114	EÜ art 95	Siseturu rajamise ja toimimise tagamise meetmed nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks
ELTL art 116	EÜ art 96	Direktiivid, et kõrvaldada liikmesriikide õigus- ja haldusnormide erinevusest tulenev konkurentsitingimuste kahjustamine ühisturus
ELTL art 118	-	Meetmed selleks, et luua intellektuaalomandi õigused, mis tagaksid intellektuaalomandi kaitse liidus
ELTL art 121 lg 6	EÜ art 99 lg 5	Meetmed liikmesriikide majanduspoliitika mitmepoolse järelevalve menetluse kohta
ELTL art 129 lg 3	EÜ art 107 lg 5	EKPS ja EKP põhikirja artiklite muutmise
ELTL art 133	EÜ art 123 lg 4	Meetmed euro kasutamiseks ühisrahana
ELTL art 149	EÜ art 129	Stimuleerivad meetmed riikidevahelise tööhõivealase koostöö soodustamiseks ning nende tööhõivealase tegevuse toetamiseks
ELTL art 153	EÜ art 137	Sotsiaalpoliitika – töötajate kaitse miinimumnõuded
ELTL art 157	EÜ art 141	Meetmed meeste ja naiste võrdse kohtlemise tagamiseks
ELTL art 164	EÜ art 148	Euroopa Sotsiaalfondi rakendusmäärused
ELTL art 165	EÜ art 149	Haridus, noored, sport – stimuleerivad meetmed
ELTL art 166	EÜ art 150	Kutseõppepoliitikat toetavad meetmed
ELTL art 167	EÜ art 151	Stimuleerivad meetmed kultuuri valdkonnas
ELTL art 168	EÜ art 152	Rahvatervist stimuleerivad meetmed; kvaliteedinõuded inimorganitele ja verele; veterinaaria ja fütosanitaarala meetmed; ravimite ja meditsiiniseadmete kvaliteedinõuded
ELTL art 169	EÜ art 153	Tarbijakaitse
ELTL art 171	EÜ art 155	Suunised üleeuroopaliste võrkude projektideks
ELTL art 173	EÜ art 157	Tööstuspoliitikat toetavad meetmed
ELTL art 175	EÜ art 159	Struktuurifondide välised erimeetmed

ELTL ¹¹⁴ / ELL ¹¹⁵ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 177	EÜ art 161	Struktuurifondide ülesannete, eesmärkide ja ülesehituse kindlaksmääramine
ELTL art 178	EÜ art 162	Euroopa Regionaalarengu Fondi rakendusmäärused
ELTL art 182, 183, 184, 185	EÜ art 166, kuid lg 5 on uus, 167, 168, 169	Mitmeaastane raamprogramm ja meetmed Euroopa teadusruumi rajamiseks
ELTL art 189	-	Meetmed Euroopa kosmosepoliitika seotud eesmärkide saavutamisele kaasaaitamiseks
ELTL art 192	EÜ art 175	Meetmed liidu keskonnapolitiika eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 194	-	Meetmed liidu energiapolitiikaga seotud eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 195	-	Meetmed liikmesriikide meetmete täiendamiseks turismisektoriga seotud eesmärkide saavutamiseks
ELTL art 196	-	Kodanikukaitse meetmed liikmesriikidevahelise koostöö edendamiseks, et tõhustada loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamiseks ja nende kaitsmiseks loodud süsteeme
ELTL art 197	-	Halduskoostöö meetmed
ELTL art 207 lg 2	EÜ art 133	Meetmed, millega määratakse ühise kaubanduspolitiika rakendamise raamistik
ELTL art 209	EÜ art 179	Meetmed arengukoostöö poliitika teostamiseks
ELTL art 212 lg 2	EÜ art 181a lg 2	Majandus-, finants- ja tehniline koostöö kolmandate riikidega
ELTL art 214 lg 3	-	Meetmed, millega määratakse kindlaks humanitaarabioperatsioonide elluviimise raamistik
ELTL art 224	EÜ art 191 lg 2	Euroopa tasandi erakondade reguleerimise eeskirjad
ELTL art 257	EÜ art 225a	Erikohtute moodustamine üldkohtu juurde
ELTL art 281	EÜ art 245	Muudatuste tegemine Euroopa Liidu Kohtu põhikirjas
ELTL art 291	-	Eeskirjad komisjoni rakendamisevolituste üle liikmesriikide poolt läbi viidava kontrolli mehhanismide kohta

ELTL ¹¹⁴ / ELL ¹¹⁵ artikkel	Endine EÜ asutamislepingu / ELi lepingu artikkel	Sisu
ELTL art 298	-	Euroopa halduskorralduse personali-eeskirjad ja teenistustingimused
ELTL art 322 lg 1	EÜ art 279 lg 1	Finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord ja eeskirjad finantshalduses osalejatele
ELTL art 325	EÜ art 280	Meetmed pettustevastaseks võitluseks
ELTL art 336	EÜ art 283	Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjad ning ametnike ja liidu muude teenistujate teenistustingimused
ELTL art 338	EÜ art 285	Meetmed statistika koostamiseks

LISA 3. Agentuuride nimekiri

Lühend	Nimi	Nimi (ingl)	Asukoht, asutamisaasta seisuga nov. 2009	Vastutav ametiasutus Eestis
EUROFOUND	Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions	Dublin, 1975	SOM
GSA	Euroopa globaalse navigatsiooni-satelliitide süsteemi (GNSS) järelevalveamet (GSA)	The European GNSS Supervisory Authority (GSA)	Brüssel	MKM
ECHA	Euroopa Kemikaalide Amet	European Chemicals Agency	Helsingi, 2003	SOM
EEA	Euroopa Keskkonnaagentuur	European Environment Agency	Kopenhaagen, 1994	KEM
ETF	Euroopa Koolitusfond	European Training Foundation	Torino, 1995	HTM
CEDEFOP	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus	European Centre for the Development of Vocational Training	Thessaloniki, 1975	HTM
EASA	Euroopa Lennundusohutusamet	European Aviation Safety Agency	Köln, 2002/2003	MKM
CdT	ELi Asutuste Tõlkekeskus	Translation Centre for the Bodies of the European Union	Luksemburg, 1994/1995	JUM
FRA	Euroopa Põhiõiguste Amet	European Union Agency for Fundamental Rights	Viin, 2007	VM
FRONTEX	Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostööjuhtimise Euroopa amet	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU	Varssavi, 2007	SIM

Lühend	Nimi	Nimi (ingl)	Asukoht, asutamisaasta seisuga nov. 2009	Vastutav ametiasutus Eestis
EMSA	Euroopa Meresõiduohutuse Amet	European Maritime Safety Agency	Lissabon, 2002/2003	MKM
EMCDDA	Euroopa Uimastite ja Uimastisõltuvuse Seirekeskus	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction	Lissabon, 1994/1995	SOM
ERA	Euroopa Raudteeagentuur	European Railway Agency	Lille-Valenciennes, 2002/2003	MKM
EMA	Euroopa Ravimiamet	European Medicines Agency	London, 1993/1995	SOM
	Euroopa Soolise Võrdõigussuhtumise Instituut (loomisel)	European Institute for Gender Equality		SOM
EFSA	Euroopa Toiduohutusamet	European Food Safety Authority	Parma, 2002/2003	PÕM
EU-OSHA	Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur	European Agency for Safety and Health at Work	Bilbao, 1995	SOM
ENISA	Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet	European Network and Information Security Agency	Kreeka/Kreeta, 2003	MKM
ECDC	Euroopa Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus	European Centre for Disease Prevention and Control	Rootsi, 2003	SOM
OHIM	Siseturu Ühtlustamise Amet (kaubamärgid ja tööstusdisainilahendused)	Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs)	Alicante, 1994	MKM
CFCA	Euroopa Kalanduskontrolli Agentuur	Fisheries Control Agency	Hispaania, 2005	KEM
CPVO	Ühenduse Sordiamet	Community Plant Variety Office	Angers, 1994	PÕM
EUROJUST	Euroopa Liidu õiguslase koostöö üksus	European Union's Judicial Cooperation Unit	Haag, 2002/2003	JUM

Lühend	Nimi	Nimi (ingl)	Asukoht, asutamisaasta seisuga nov. 2009	Vastutav ametiasutus Eestis
EUROPOL	Euroopa Politseiamet	European Police Office	Haag, 1992	SIM
CEPOL	Euroopa Politseikolledž	European Police College	Bramshill, 2000/2003	SIM
EUSC	Euroopa Liidu Satelliidikeskus	European Union Satellite Centre	Madrid, 2001	KAM
ISS	Euroopa Julgeoleku-uuringute Instituut	European Institute for Security Studies	Pariis, 2001	VÄM
EDA	Euroopa Kaitseagentuur	European Defence Agency	Brüssel, 2004	KAM
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut	European Institute of Innovation & Technology	Budapest, 2008	HTM

LISA 4. Põhilised ELi dokumentides kasutatavad lühendid¹¹⁶

AEEL	Eesti alaline esindus ELi juures
ADMIN	Komisjoni personali ja halduse peadirektoraat
AGRI	Põllumajanduse peadirektoraat
AGRI-FISH	Põllumajandus- ja kalandusnõukogu
AGRI-PECHE	Põllumajandus- ja kalandusnõukogu (pr)
AIDCO	EL arengukoostöö talitus EuropeAid
AOB	Muud küsimused
AT	Austria
BE	Belgia
BEPA	Euroopa poliitika nõustajate büroo
BG	Bulgaaria
BUDG	Eelarve peadirektoraat
C	Euroopa Liidu Nõukogu
CAG	Üldasjade nõukogu (pr)
CdR	Regioonide Komitee
CdT	ELi Asutuste Tõlkekeskus
CE	Euroopa Nõukogu
CE	Euroopa Komisjon
CEDEFOP	Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus
CEPOL	Euroopa Politseikolledž
CFCA	Euroopa Kalanduskontrolli Agenduur
CH	Šveits
CION	Euroopa Komisjon
CLS	Nõukogu õigusteenistus
CN	Euroopa Liidu Nõukogu

¹¹⁶ Riikide ja osade institutsioonide nimelühendid on lisaks eraldi välja toodud peatükis 4.1.2 Aruannete koostamine ning agentuuride nimelühendid on toodud lisa 3 olevas tabelis.

CN JUR	Nõukogu õigusteenistus
CN SEC	Nõukogu sekretariaat
COM	Euroopa Komisjon
COMP	Konkurentsipoliitika peadirektoraat
COMPET	Konkurentsivõime nõukogu
COR1	Alaliste esindajate komitee (I)
COR2	Alaliste esindajate komitee (II)
Coreper	Alaliste esindajate komitee
COSAC	EL parlamentide Euroopa asjade komisjonide konverents
CPVO	Ühenduse Sordiamet
CR	Horvaatia
CS	Nõukogu sekretariaat
CZ	Tšehhi Vabariik
CY	Küpros
DE	Saksamaa
DEV	Arengukoostöö peadirektoraat
DG	Peadirektoraat
DGT	Tõlketeenistus
DIGIT	Komisjoni informaatikateenistus
DK	Taani
EAC	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat
EASA	Euroopa Lennundusohutusamet
EC	Euroopa Ühendus
ECA	Euroopa Kontrollikoda
ECHA	Euroopa Kemikaalide Amet
ECB	Euroopa Keskpank
ECDC	Euroopa Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus
ECFIN	Majandus ja rahanduse peadirektoraat
ECHO	Arengukoostöö ja humanitaarabi peadirektoraat
ECJ	Euroopa Kohus
ECOFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu
EESC	Majandus- ja Sotsiaalkomitee
ECSC	Euroopa Sõe- ja Teraseühendus
EDA	Euroopa Kaitseagentuur
EDPS	Euroopa andmekaitseinspektor
EE	Eesti
EEA	Euroopa Majanduspiirkond

EEA	Euroopa Keskkonnaagentuur
EEC	Euroopa Majandusühendus
EFC	Majandus- ja rahanduskomitee
EFSA	Euroopa Toiduohutusamet
EFTA	Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon
EIB	Euroopa Investeerimispank
EIT	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut
EJC	Hariduse, noorte ja kultuuri nõukogu
ELARG	Laienemise peadirektooraat
ELAK	Riigikogu EL asjade komisjon
ELO	Välisministeeriumi Euroopa Liidu osakond
ELS	Riigikantselei EL sekretariaat
ELT	Euroopa Liidu Teataja
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
EMCDDA	Euroopa Uimastite ja Uimastisõltuvuse Seirekeskus
EMEA	Euroopa Ravimiamet
EMPL	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektooraat
EMSA	Euroopa Meresõiduohutuse Amet
EMÜ	Euroopa Majandusühendus
ENISA	Euroopa Võrgu- ja Infoturbeamet
ENTR	Ettevõtluse ja tööstuse peadirektooraat
ENV	Keskkonna peadirektooraat
ENVIR	Keskkonnanõukogu
EO	Euroopa ombudsman
EP	Euroopa Parlament
EPC	Majanduspoliitika komitee
EPSCO	Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu
EPSO	Euroopa Personalivaliku Amet
ERA	Euroopa Raudteeagentuur
ES	Hispaania
ESTAT	Euroopa Statistikaamet
ESTÜ	Euroopa Sõe- ja Teraseühendus
ETF	Euroopa Koolitusfond
EU	Euroopa Liit
EU-OSHA	Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur
EURATOM	Euroopa Aatomienergia Ühendus

EUROFOUND	Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond
EUROJUST	Euroopa Liidu õiguslase koostöö üksus
EUROSTAT	Euroopa Liidu Statistikaamet
EUSC	Euroopa Liidu Satelliidikeskus
FAC	Välisasjade nõukogu
FI	Soome
FISH	Kalandus- ja merendusküsimuste peadirektoraat
FL	Liechtenstein
FR	Prantsusmaa
FRA	Euroopa Põhiõiguste Amet
FRONTEX	Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostööjuhtimise Euroopa amet
GAC	Üldasjade nõukogu
GB	Suurbritannia (Ühendkuningriik)
GR	Kreeka
HU	Ungari
IAS	Komisjoni siseauditi teenistus
IE	Iiri Vabariik
INFSO	Infoühiskonna ja meedia peadirektoraat
IS	Island
ISS	Euroopa Julgeoleku-uuringute Instituut
IT	Itaalia
JAI	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu (pr)
JHA	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu
JLS	Õiguse-, vabaduse ja julgeoleku peadirektoraat
JRC	Euroopa Komisjoni Ühendatud Teaduskeskus
KHE	Kvalifitseeritud häälteenamus
LR	Liikmesriik
LS	Komisjoni õigusteenistus
LT	Leedu
LU	Luksemburg
LV	Läti
MARKT	Siseturu ja teenuste peadirektoraat
MEP	Euroopa Parlamendi liige
MS	Liikmesriik
MT	Malta
NL	Madalmaad (Holland)

NMS	Uued liikmesriigid
NO	Norra
OHIM	Siseturu Ühtlustamise Amet
OJ	Euroopa Liidu Teataja
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
OPOCE	Euroopa Liidu ametlike väljaannete talitus
PermRep	Liikmesriigi alaline esindus EL juures
PL	Poola
PRES	EL eesistujariik
PRESS	Komisjoni pressiteenistus
PSC	Poliitika- ja julgeolekukomitee
PT	Portugal
QMV	Kvalifitseeritud häälteenamus
REGIO	Regionaalpoliitika peadirektoraat
RELEX	Välissuhete peadirektoraat
RepPerm	Liikmesriigi alaline esindus EL juures (pr)
RO	Rumeenia
RTD	Teadusuuringute peadirektoraat
SANCO	Tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat
SCA	Põllumajanduse erikomitee
SCIC	Ühendatud tõlke- ja konverentsitalitus
SE	Rootsi
SG	Komisjoni peasekretariaat
SGP	Stabiilsuse ja kasvu pakt
SI	Sloveenia
SJ	Komisjoni õigusteenistus
SK	Slovakkia
SL	Sloveenia
TAXUD	Maksudkorralduse ja tolliliidu peadirektoraat
TEU	Euroopa Liidu leping (Maastrichti leping)
TR	Türgi
TRADE	Kaubanduse peadirektoraat
TREN	Energeetika ja transpordi peadirektoraat
TTE	Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu
UK	Ühendkuningriik (Suurbritannia)
WG	Töögrupp
WP	Töögrupp

LISA 5. Käsiraamatus esinevate mõistete indeks

<i>advisory committee</i>	vt komitoloogia	Euroopa Liidu Kohtu menetlustes	
<i>Agenda</i>	vt päevakord	<i>exchange of views</i>	vt arvamuste vahetus
alaliste esindajate komitee.....	vt Coreper	<i>explanatory note</i>	46
alusleping.....	33	<i>general approach</i>	vt üldine lähenemisviis
<i>Antici</i>	13, 16, 52, 68, 69, 70, 72, 80, 83	<i>green paper</i>	vt roheline raamat
<i>Antici note</i>	52, 64	hagi liigid.....	30, 104, 105, 107, 108
A-punktid.....	17, 78, 80, 83	harmoneerimine.....	94, 96
arvamuste vahetus.....	74, 79	II punktid.....	17
B-punktid.....	18	<i>impact assessment</i>	vt mõjuanalüüs
<i>Commission communication</i>	vt teatis	<i>infringement procedure</i>	vt rikkumismenetlus
<i>common approach</i>	vt ühine lähenemisviis	instruktsioon.....	vt ptk 3.3. Juhis
<i>common position</i>	vt ühine seisukoht	Ioannina kompromiss.....	15
Coreper.....	12, 13, 14, 16, 17, 40, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 61, 64, 69, 72, 78, 83	I punktid.....	17, 69, 80, 83
delegeeritud aktid.....	vt ptk 2. Õigusloome.	kaasotsustusmenetlus.....	26, vt seadusandlik tavamenetlus
Muud kui seadusandlikud aktid		kirjalik menetlus.....	72, 106
direktiiv.....	vt ptk 2. Õigusloome	KOK.....	vt Koordinatsioonikogu
ja ptk 7. ELi õiguse rakendamine		komitoloogia.....	20, 21, 22, 23, 82, 88
eduaruane.....	77	Koordinatsioonikogu.....	41
eelarvemenetlus.....	29, 60	korralduskomitee.....	vt komitoloogia
eelotsus.....	30, 37, 106, 107	kvalifitseeritud häälteenamused.....	14, 66
eesistuja järeldused.....	76	lepituskomitee.....	27, 28
eesistujariik.....	10, 67, 73, 125	<i>letter of formal notice</i>	vt rikkumismenetlus
ekspertgrupp.....	19, 21	<i>management committee</i>	vt komitoloogia
EL Nõukogu.....	9, 26, 40, 57, 75, 78	<i>Mertens</i>	13, 16, 52, 68, 69, 70, 72, 80, 83
ELIS.....	vt Euroopa Liidu infosüsteem	<i>Mertens flash</i>	52
esimese astme kohus.....	vt üldkohus	ministrite nõukogu.....	vt EL Nõukogu
Euroopa Kohus.....	30, 33, 34, 35, 57, 95, 106, 108, 122	mõjuanalüüs.....	44, 46, 47, 94
Euroopa Liidu infosüsteem.....	87	mõttevahetus.....	75
Euroopa Liidu Kohus.....	vt ptk 1.5. Euroopa	määrus.....	vt ptk 2. Õigusloome
Liidu Kohus ja ptk 8.1. Osalemine		nõuandev komitee.....	vt komitoloogia
		nõukogu järeldused.....	59, 76
		nõukogu resolutsioon.....	76

nõusolekumenetlus.....	29	reservatsioon.....	53, 58, 63, 70-83
otsus.....	vt ptk 2. Õigusloome	roheline raamat.....	20, 59
<i>policy debate</i>	vt mõttevahetus	rühmaeesistumine.....	10
poliitiline kokkulepe.....	75	seadusandlik erimenetlus.....	28
<i>political agreement</i>	vt poliitiline kokkulepe	seadusandlik tavamenetlus.....	26, 74
positsioon.....	vt ptk 3.2.	teatis.....	20, 27, 36, 38, 43, 48, 59, 76
Seisukohtade kujundamine		tehniline norm.....	102
põhjendatud arvamus.....	vt rikkumismenetlus	topelthääletenamus.....	15
päevakord.....	12, 17, 72	töögrupp.....	13-17, 39, 42, 62-64, 67, 68, 78,
<i>qualified majority moting</i>	vt kvalifitseeritud		83, 84
	hääletenamus	valge raamat.....	20, 59
raamotsus.....	37	<i>white paper</i>	vt valge raamat
rakendusaktid.....	vt komitoloogia	õiguse üldpõhimõtted.....	33
	ja ptk 2. Õigusloome.	õiguse üliluslikkus.....	33
Muud kui seadusandlikud aktid		ühine lähenemisviis.....	77
raportöör.....	25, 52, 65	üldine lähenemisviis.....	75, 79
<i>reasoned opinion</i>	vt rikkumismenetlus	üldkohus.....	30, 89
regulatiivkomitee.....	vt komitoloogia	ülemkogu.....	8-12, 26, 37, 41, 44, 59, 60, 72,
<i>regulatory committee</i>	vt komitoloogia		84, 85
<i>regulatory committee</i>		ülemkogu järelused.....	10, 37
<i>with scrutiny</i>	vt komitoloogia		

