

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 asjades küll oma vastutusalas, kuid see hõlmab mh sisulist ja regulaarset panustamist nende seisukohtade väljatöötamisse, kus põhivastutajaks on mõni teine ministeerium.

Lõppkokkuvõttes ei ole ju meie koostööpartneritel (ELi institutsioonid ja teised liikmesriigid) vahet, milline ministeerium on riigi sees seisukoha kujundanud. Juba välja öeldud seisukohta peetakse siduvaks kogu riigi, st ka kõikide ministeeriumide suhtes, hoolimata sellest, kas eri asutused selle koostamisel osalesid või mitte.

Seisukohtade kujundamise peamised kolm märksõna on ettenägelikkus (vastandina reaktiivsusele), prioriteetsus ja koostöö. Mida olulisem (prioriteetsem) on komisjoni algatus Eestile – näiteks alustatakse mõne meile tähtsa valdkonnaga seotud õigusaktide põhjalikku uuendamist –, seda varem (ettenägelikumalt) peaks Eesti oma seisukohti hakkama oma partneritele (komisjon, parlament, teised liikmesriigid) selgitama. Mida varem saavad meie partnerid meie seisukohtadest (sh võimalikest probleemidest) teadlikuks, seda tõenäolisem on saavutada Eestile sobiv lahendus. Selleks, et Eesti seisukohal oleks kaalu, peab see aga põhinema sisulisel ja põhjalikul mõjuanalüüsil ja olema kontekstikeskne ning rakendusettepanekud peavad olema kohased ja kooskõlas ka ELi õiguse põhimõtetega. Sellise mõjuanalüüsil põhineva seisukoha väljatöötamiseks (ja eelkõige analüüsi enda tegemiseks) on muidugi vaja aega ja seetõttu peaks seisukoha kujundamisel lähtuma põhimõttest, et kunagi ei ole liiga vara alustada.

Olulise mõjuga või poliitiliselt tundlikes ELi asjades kujundatakse Eesti seisukohad valitsuse ja Riigikogu tasandil. Ülejäänud ELi asjades esitatakse seisukohad otsustamiseks kas KOKile või teeb KOK otsuse, et seda ei ole vaja teha ei KOKi ega valitsuse tasandil, mil ELi asja kohta seisukohtade koostamise ja kooskõlastamise korraldab vastutav ministeerium. Valitsuse pädevus ELi asjades on sätestatud õigusaktides (**Vabariigi Valitsuse seadus**, **Vabariigi Valitsuse reglement** ja **Riigikogu kodu- ja töökorra seadus**) ja täpsemini kirjeldatud **Euroopa Liidu asjade menetlemise juhises**.

Valitsuse tasandil tuleb kujundada seisukohad järgmistes ELi asjades:

- ✓ mis eeldavad rakendamisel seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
- ✓ mille vastuvõtmisega kaasneb Eestis oluline majanduslik, sotsiaalne, riigieelarveline või muu mõju ;
- ✓ muud poliitiliselt olulised küsimused, mil ELi asja esitamist arvamuse andmiseks taotleb Riigikogu täiskogu, ELAK või väliskomisjon, või siis, kui seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister (nt ELis akuutne teema, milles Eesti positsioon ühes või teises suunas võib mõjutada valitsuse suutlikkust mõnes teises küsimuses liikmesriike või ELi institutsioone mõjutada);

- ✓ Eesti seisukohad EL nõukogu päevakorrapunktide kohta, kui esineb mõni eelnevast kolmest kriteeriumist ja kui valitsus ei ole eelnevalt võtnud seisukohta või kui vastuvõetud seisukohta on vaja muuta (viimane kehtib üldiselt kõikide ELi asjade kohta). Lisaks juhul, kui Eesti kavatseb hääletada vastu või jääda erapooletuks.

ELi rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste alustamiseks, allkirjastamiseks ja sõlmimiseks seisukohtade esitamine valitsuse istungile

- 1) Seisukohad, millega Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne otsuse eelnõu heakskiitmist nõukogus, kui:
 - a) Leping on ELi ainupädevuses ja esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused ;
 - b) Kavandatav ELi ja liikmesriikide jagatud pädevuses olev leping tuleb Riigikogus ratifitseerida (vt põhiseaduse § 121);
 - c) Alati kui Euroopa Komisjoni volitatakse pidama läbirääkimisi liikmesriikide pädevusse kuuluvates küsimustes.
- 2) Seisukohad, millega Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu allkirjastamiseks, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne, kui nõukogu kiidab heaks vastava otsuse lepingu allkirjastamise (vajaduse korral ka lepingu ajutise kohaldamise) kohta ELi nimel:
 - a) ELi ainupädevuses olev leping juhul, kui esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused.
 - b) ELi jagatud pädevuses oleva lepingu puhul valmistab ministeerium koostöös Välisministeeriumiga ette välissuhtlemisseaduse kohase lepingu teksti koos selle juurde kuuluvate dokumentidega (vt täpsemalt **välislepingute riigisisese menetlemise juhend**). Valitsuse otsus lepingu heakskiitmise kohta on aluseks lepingu allkirjastamise otsuse eelnõu vastuvõtmise toetamisele nõukogus ja lepingu allkirjastamisele Eesti poolt.
 - c) Kui nõukogu otsuse eelnõu EL ja liikmesriikide jagatud pädevuses oleva lepingu allkirjastamise kohta tuleb nõukogus otsustamisele varem, kui lõpeb välissuhtlemisseaduse kohane lepingu eelnõu heakskiitmise riigisisene menetlus, tuleb valitsusele esitada arutamiseks ja otsustamiseks seisukohad nimetatud otsuse eelnõu kohta
- 3) Seisukohad, millega Eesti annab volituse ELi jagatud pädevuses oleva rahvusvahelise lepingu (segaleping) sõlmimiseks: volituse andmise eelduseks on lepingu eelnõu heakskiitmine valitsuses, kui lepingu sõlmib välissuhtlemisseaduse kohaselt valitsus, või ratifitseerimine Riigikogus.

Üldjuhul esitatakse seisukohad ELi õigusakti eelnõu kohta ELi koordinatsioonikogule kooskõlastamiseks viie nädala jooksul ning valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks kuue nädala jooksul pärast algatuse kõikide keeleversioonide avaldamist (subsidiiaarsustähtaja arvestamise algusest). Muudele ELi asjadele menetlustähtaja määramisel arvestatakse ELi asja nõukogus, Euroopa Komisjonis või Euroopa Liidu Kohtus menetlemise ajakava. Samas eeldab selline lähenemine, et esialgsed seisukohad ja mõjuanalüüs on valitsusel juba varem (nt algatuse konsultatsioonifaasis) välja töötatud. ELi tasandil planeeritavate suure mõjuga algatuste ja valdkondi märkimisväärselt reformivate poliitiliste algatuste puhul peaks Eesti esialgne arusaam (sh meie olulised huvid) olema selge piisavalt vara, juba esimeste ettevalmistavate poliitiliste arutelude alguses, kuid igal juhul enne algatuse väljatöötamist komisjoni poolt. Selline varase sekkumise põhimõte on ka ELi asjade menetlemise juhise üks üldpõhimõtteid.

Seega tuleb seisukoha kujundamisel alati arvestada ajafaktorit ja asja sisu. Kui analüüsi tegemine ja seisukoha kujundamine jätta liiga hilisesse faasi, on Eesti seisukohtade kaitsmine äärmiselt raske. Ettenägelikule seisukohtade kujundamisele aitavad kaasa nii valdkondlike arengukavade olemasolu kui ka eri uuringud valdkonna võimalike arengusuundade ja nende mõjude kohta, samuti kursisolek laiemas Eesti ELi poliitikaraamistikuga.

Eesti üldised huvid ELi poliitikavaldkondades ning arusaam ELi eri poliitikavaldkondade arengust on määratud strateegilises dokumendis „Eesti Euroopa Liidu poliitika“ (nn ELPOL). See on poliitiline raamistik valitsuse aktiivsele tegevusele ELis kahe-aastases perspektiivis. Selle alusel annab peaminister ka kord aastas Riigikogule valitsuse ELi-suunalisest tegevusest aru. Samas on see ka üldsuunis kõikidele ametnikele seisukohtade väljatöötamisel ükskõik milliseks konkreetseks juhtumiks – nii valitsuse seisukohtade kujundamisel üksikküsimuste või ministrite nõukogu istungi päevakorrapunkti kohta; Coreperis, komitees või töörühmas arutusel olevas küsimuses või suhtluses teiste ELi institutsioonide (komisjon, parlament) või liikmesriikide esindajatega eri valdkondade edasisel arendamisel. Dokument annab laiemas poliitilise suuna, orientiiri, mida saab üksikküsimustes kasutada.

Mida prioriteetsem teema, seda ettenägelikum peab olema seisukoha kujundamisel ning seda usalduslikum peaks olema koostöö Eesti eri ametkondade vahel.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024