Soovitused nõukogu istungi ettevalmistajatele

Ministri sõnavõtu tekstid tuleks varakult koostöös AEELiga ette valmistada. Sõnavõtt on kõne, see peab äratama tähelepanu ning olema jälgitav ja tõlgitav. Selleks peavad argumendid ja retoorika olema selged, ei tohi kasutada liiga pikki lauseid ega bürokraatlikke väljendusi (nt kasutada valitsuse seisukoha sõnastust vms). Sõnavõtu maksimaalne pikkus sõltub nii päevakorra pikkusest kui ka punkti olulisusest, kuid võiks olla keskmiselt 3 minutit (Times New Roman, font 14, umbes üks lk) (AOB lühem). Sõnavõttude tekstid tuleb enne nõukogu saata tõlkidele (**SCIC-Eesti-Kabiin@ec.europa.eu**).

Sõnavõtmisel tuleb arvestada, et paus kahe lause vahel peaks olema sama pikk kui lause rahulikule väljaütlemisele kulunud aeg. Juhul, kui tegemist on riigile eriti olulise sõnumi väljaütlemisega ja ettekandja valdab heal tasemel inglise keelt, tuleks koostada sõnavõtt inglise (või prantsuse/saksa keeles), et sõnum teistele delegatsioonidele paremini 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 (või hommikusöökide) teemade ettevalmistamisel tuleb meeles pidada, et ministrite lõunasöögiarutelu õhkkond erineb paljuski nõukogu istungi omast. Osalejaid on palju 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 vms. Igal juhul tuleks vältida bürokraatliku teksti ettelugemist – see kahjustab paratamatult esineja mainet kolleegide silmis. Lõunalaua arutelude puhul on ka üldjuhul tõlge tagatud, kuid on võimalik, et tõlge ei ole olemas kõigis keeltes. Kui tõlge on kindlasti vajalik, siis sellest tuleks aegsasti eesistujale ja sekretariaadile enne teada anda.

Küsimustest, mida eesistuja esitas arutelu juhtimiseks, tuleks keskenduda olulisemale. Kõikidele küsimustele ei pea alati vastust andma.

Kui eelnõu arutelul saavutatud lahendus tekitab Eestile probleeme, saab delegatsioon oma seisukoha selgitamiseks teha avalduse (nõukogu protokolli lisamiseks). Nõukogu protokolli kantava avalduse tekst peaks olema eelnevalt riigi sees nõutaval tasandil (ministeerium, Riigikantselei) kooskõlastatud (võimaluse korral tehtud koostööd teiste delegatsioonidega nende toetuse saamiseks). Avalduse õigeaegset esitamist nõukogu sekretariaadile koordineerib Antici/Mertens. Soovitav on avalduse tekst esitada enne vähemalt päev enne nõukogu istungit. Üsna tihti esitatakse avaldused juba ministrite kokkulepet ettevalmistaval Coreperi istungil.

Näidis

Statement
[to be recorded in the Minutes of the Council meeting of 15 June 2024]
Statement by the Estonian delegation re Article X
Re Article
The Estonian delegation states
With reference to Regulation YYY, the Estonian Government states that...

Nõukogu päevakorra kujunemine ja sealsed terminid

Eesistuja esitab koostöös nõukogu sekretariaadiga nõukogu päevakorda punkte, et võtta vastu õigusakti eelnõusid või dokumente ning kiita heaks edasise tegutsemise suuniseid või seisukohti. 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 eesmärki tähistav termin (vt terminoloogia kohtu nõukogu dokumenti **7178/16**).
Eesmärkide kindlaksmääramise otsustab eesistuja nõukogu töörühmades 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.

Teatud päevakorrapunktide juurde ametlikus agendas on lisatud piktogramm, mis tähistab nt õigusakti 1. lugemist või avalikku debatti. Piktogrammide selgitused on alati toodud agenda lõpus.

Päevakorras märgitakse tärniga (*) punktid, mille puhul eesistujariik, nõukogu liige või komisjon võib nõuda hääletamist (EL nõukogu kodukorra artikkel 3). Tärn lisatakse pärast seda, kui kõik aluslepingutes ette nähtud menetlusnõuded on täidetud. Tärni 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 pealkirja alla lisatakse viide õiguslikule alusele, mida on pakkunud kas komisjon oma 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 (EL nõukogu kodukorra artikkel 3). Seevastu uute punktide nõukogu päevakorda lisamine pärast päevakorra esitamise tähtaja möödumist (16 päeva enne nõukogu) eeldab kõikide riikide delegatsioonide nõusolekut ning on seetõttu tülikam. Ka päevakorrapunkti eesmärgil võib olla märge poss, kui töörühma arutelust ei selgu, kas eesistuja kavatsused saavad Coreperis liikmesriikide toetuse või mitte.

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

Vahel on nõukogu päevakorras märge vormiline B-punkt (nn vale B-punkt, ingl false B point, pr faux point B), mis tähendab, et kõiges on jõutud kokkuleppele ning nõukogus (või ka Coreperis) sisulist arutelu ei toimu. See ei tähenda tingimata ühisele arvamusele jõudmist: juhul kui kvalifitseeritud häälteenamus on koos, saab eelnõu sellegipoolest vastu võtta. Delegatsioonidel on vormilise B-punkti puhul võimalik sõna võtta ja oma seisukohta või avaldust selgitada, kuid üldjuhul seda siiski enam ei tehta.

Terminid

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 keelejuristid koos delegatsioonidega. Kontrollitud tekst ehk ühispositsioon võetakse nõukogul vastu A-punktina. Ühine seisukoht on EP teise lugemise aluseks (vaata ka käsiraamatu punkti 2.3.1. Seadusandlik tavamenetlus).

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

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

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 (vastutav volinik) eelnõu ning selliste eelnõude kohta vahetavad

delegatsioonid (esialgseid) arvamusi. Eesistuja ei pruugi eelnõu tutvustamisel nõukogus arvamuste vahetuseks mikrofoni avada, arvamuste vahetus toimub alles töörühma kohtumisel.

Policy debate (poliitiline mõttevahetus, pr débat d'orientation) (vahel kasutatakse ka *orientation debate*, mis on otsetõlge pr keelsest terminist). Poliitilisi mõttevahetusi kasutab eesistuja sageli vastuoluliste ja poliitiliste õigusaktide või nende probleemsete osade puhul eesmärgiga saada vastutavatelt ministritelt suuniseid võimalike kompromisslahenduste või -valikute kohta. Pärast suuniste saamist jätkub õigusakti menetlemine töörühma 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.

Otsustusfaas

Teksti (või selle osade) suhtes saavutatakse kokkulepe.

General approach (üldine lähenemisviis, pr orientation générale) (vahel kasutatakse ka *general orientation*, mis on otsetõlge pr keelsest terminist). Liikmesriigid võivad võtta vastu üldise lähenemisviisi õigusakti eelnõule, kuni parlament võtab vastu oma esimese lugemise seisukoha. Kui üldine lähenemisviis ehk esialgne kokkulepe teksti suhtes leitakse vaid eelnõu teatud osale, kasutatakse terminit partial (general) approach (osaline üldine lähenemisviis, pr orientation partielle). Nõukogus kokku lepitud üldine lähenemisviis võib aidata kiirendada seadusandlikku menetlust ja hõlbustada kokkuleppele jõudmist kahe institutsiooni vahel, kuna annab parlamendile enne esimese lugemise arvamuse koostamist teavet nõukogu seisukoha kohta. Üldise lähenemisviisi kinnitamist (sageli nimetatakse ka nõukogu positsiooniks) kasutatakse enamikel juhtudel. Nõukogu lõplikku seisukohta ei saa siiski vastu võtta enne, kui parlament on esitanud oma esimese lugemise seisukoha.

Political agreement (poliitiline kokkulepe, pr accord politique). Liikmesriigid võtavad õigusakti eelnõu teksti kohta vastu lõpliku seisukoha (vt ühine seisukoht). Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist kontrollivad teksti keelejuristid. 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).

MITTESIDUVAD AKTID NÕUKOGU PÄEVAKORRAS

Mittesiduvateks ehk ebatüüpilisteks aktideks on resolutsioonid, järeldused ja soovitused (soovitused, mis ei ole kaetud ELTLi artikliga 288). Nõukogu kodukorra artikkel 7 kutsub nõukogu üles mitte andma samal ajal komisjoni õigusaktide eelnõude või algatuste aruteluga mittesiduvaid akte, v.a sellised, mis on otseselt seotud õigusakti vastuvõtmisega ja kantakse nõukogu protokolli. Mittesiduvate aktide avaldamine otsustatakse tavaliselt igal juhtumil eraldi.

Council resolution (nõukogu resolutsioon, pr Résolution du conseil). Nõukogu resolutsioon väljendab tavaliselt liikmesriikide soove mingis kindlas valdkonnas, kus õigusakti parasjagu välja ei töötata. Nõukogu võib resolutsiooniga kutsuda komisjoni üles tegema uuringut (study), et selgitada välja õigusakti väljatöötamise vajadus. Komisjonil on voli otsustada, kuidas ta sellele reageerib. Tavaliselt on

tegemist **teatisega** (Commission Communication), kuid komisjon võib kohe esitada ka **õigusakti eelnõu** (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 lepitakse kokku ja võetakse vastu nõukogus vaid selliste teemade kohta, mis ei ole lepinguga reguleeritud. Seepärast ei saa toimuda ka eelnevat arutelu ei töörühmades ega Coreperis.

Council conclusions (nõukogu järeldused, pr Conclusions du conseil). Tavaliselt kasutatakse järeldusi liikmesriikide arvamuse väljendamiseks komisjoni teatise (Commission communication) kohta või mõnes kitsamas valdkonnaküsimuses ning need võetakse vastu ühehäälselt. Nõukogu annab järeldustega komisjonile üldised suunised võimaliku õigusakti väljatöötamiseks. Nõukogu järeldusi arutatakse ja võetakse vastu ka selleks, et edastada üldsusele sõnum 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 toimu 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 pakutud teksti toetama. Muutus nõukogu järeldustest eesistuja järeldusteks toimub tavaliselt Coreperi arutelu tulemusena (nt kuna kõik liikmesriigid ei ole valmis teksti nõukogu järeldustena vastu võtma).

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

Information (informatsioon, pr information). Liikmesriigid võivad nõukogu päevakorra punkti „Muud küsimused" all esitada teemasid informatsiooniks. Viimasel juhul edastatakse lubatud aja jooksul eesistujale kirjalik taustamaterjal infopunkti kohta (EL nõukogu kodukorra artikkel 3). 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.

Statement (avaldus, pr déclaration) (vahel kasutatakse ka *declaration* otsetõlkena pr keelest, kuid eesti keeles saab tegemist olla vaid avaldusega). 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 või uurida, annavad poliitilise hinnangu. Tavaliselt kasutatakse institutsioonide avaldusi liikmesriikide palvel õigusakti sõnastuse mitmetitõlgendatavuse vältimiseks või parlamendi ettepanekutes väljendatud kartuste hajutamiseks. Liikmesriigi 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 protokolli kanda.

Tavaliselt teavitab liikmesriik avalduse tegemise kavatsusest ja edastab vastava teksti juba Coreperis. Juhul kui avaldus otsustatakse teha alles nõukogus ning pärast päevakorrapunkti arutelu, tuleb ministril selles küsimuses sõna võtta ja kirjalik tekst edastada eesistujale kindlasti nõukogu istungi jooksul. Vastasel juhul puudub teistel liikmesriikidel võimalus avaldusega ühineda või sellele vastuavalduse näol reageerida. 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 ükshaaval, ning siis on võimalik liikmesriikidel punkti järel sõna võtta (kui sellest on eesistujat ette teavitatud). Avalduste kohta vt ka käsiraamatu alapeatükki 2.4. Otsuste vastuvõtmine.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 21.10.2024