

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Downloaded 19.06.2025

Handbook updated 30.10.2024

Sisukord

1. Sissejuhatus	3
2. Otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid	3
2.1. Ülemkogu	3
2.2. Euroopa Liidu Nõukogu	5
2.2.1. Struktuur	6
2.2.2. Alaliste esindajate komitee	7
2.2.3. Töörühmad ja erikomiteed	8
2.3. Euroopa Komisjon	9
2.4. Euroopa Parlament	10
2.5. Euroopa Kontrollikoda	12
2.6. Euroopa Keskpank	13
2.7. Nõuandvad organid	13
1. Ametid	14
3. Õigusloome	15
3.1. Õiguse allikad ja hierarhia	15
3.1.1. Seadusandlikud aktid	17
3.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid	18
3.1.3. Muud aktid	22
3.2. Kuidas leida õigusakte?	24
3.3. Õigusloome menetlus	25
3.3.1. Seadusandlik tavamenetlus	25
3.3.2. Seadusandlik erimenetlus	28
3.3.3. Nõusolekumenetlus	28
3.3.4. Eelarvemenetlus	29
3.4. Otsuste vastuvõtmine	29
4. Eesti seisukohtade koostamine	30
4.1. Euroopa Liidu küsimuste riigisisene koordineerimine	31
4.1.1. Täidesaatev võim	36
4.1.2. Seadusandlik võim	37
4.2. Seisukohtade kujundamine	39
4.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu	41
5. Otsustusprotsessis osalemine	48
5.1. Töökorraldus	48
5.1.1. Päevakorrad	50
5.1.2. Kus ja kuidas toimuvad töörühmade koosolekud?	51
5.1.3. Tõlkekorraldus	53
5.2. Eesti esindamine	59
5.2.1. Kuidas otsuseid mõjutada?	60
5.3. Soovitused nõukogu töös paremaks osalemiseks	64
5.4. Juhiste koostamine	65
5.4.1. Kuidas kirjutada häid juhiseid	66
5.4.2. Coreperi koosolekute ettevalmistamine	69
5.4.3. Soovitused nõukogu istungi ettevalmistajale	74
5.4.4. Soovitused ülemkogu kohtumise ettevalmistajale	79
5.5. Aruannete koostamine	85
5.6. Reservatsioonid	90
6. Suhtlus meediaga	95

6.1. Avalikkuse teavitamine otsustusprotsessis osalemisest	96
7. Dokumendihaldus	98
7.1. Dokumentide leidmine andmebaasidest	99
7.1.1. Teised süsteemid	100
7.2. Salastatud teavet sisaldavad ELi dokumendid	101
7.2.1. Ametniku üldkohustused salastatud teabe kaitsel	101
7.2.2. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid	104
8. ELi õigusaktide rakendamine	106
8.1. Üldiselt ELi õigusaktide rakendamise riigisisese menetlusest	106
8.1.1. Sobiva riigisisese õigusakti tasandi valik	107
8.1.2. ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku eelnõu menetlusaja planeerimine	107
8.1.3. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus	108
8.1.4. Riigisisese õigusakti eelnõu koostamine	108
8.1.5. Õigusloomejuristi roll ELi õigusakti rakendamisel ja koostöö sisueksperdiga	109
8.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine	110
8.2.1. Topeltvolitusnormid	110
8.2.2. Rakendusmäärustele viitamine	111
8.2.3. Terminoloogia	112
8.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine	113
8.3.1. Direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüs	113
8.3.2. Direktiivi ülevõtmise tähtajaga arvestamise vajadus	114
8.3.3. Direktiivi ülevõtmise meetodi valik	115
8.3.4. Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted	116
8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine	118
8.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	120
8.5. Tehnilisest normist teavitamise protseduur	121
9. Osalemine kohtu- ja rikkumismenetluses	122
9.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes	122
9.1.1. Osalemine otsestes kaasustes	123
9.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes	124
9.1.3. Osalemine arvamuse andmise menetluses	125
9.2. Rikkumismenetlus	126
9.2.1. Rikkumismenetlusele eelnev dialoog EU Pilot	126
9.2.2. Rikkumismenetluse esimene ring	126
9.2.3. Rikkumismenetluse teine ring	128
9.2.4. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses	129

1. Sissejuhatus

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

Käsiraamat on valminud Välisministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Riigikantselei ning Riigikogu Kantselei ametnike koostöö tulemusena.

Kommentaaride esitamise võimaluse avanemiseni on kõik ettepanekud ja täiendused käsiraamatu sisu kohta teretulnud Riigikantselei ELi sekretariaati (els@riigikantselei.ee).

Head käsiraamatu kasutamist!

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 04.10.2024

2. Otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid

Käesoleva osa eesmärk on anda ülevaade ametniku töö seisukohalt olulisemate institutsioonide (ülemkogu, ministrite nõukogu, komisjon, parlament) rollist Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Peatükkide järjekord ei järgi ELi otsustusprotsessi formaalset loogikat või institutsioonide poliitilist tähtsust. Olulisematest institutsioonidest on enim ruumi pühendatud ministrite nõukogu rolli, struktuuri ja otsustusprotsessi kirjeldamisele. Teiste institutsioonide (Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Kohus, nõuandvad komiteed, Euroopa Keskpank jm) puhul on esitatud vaid olulisemad üksikasjad ning nende sisemisi otsustusprotsesse pikemalt ei käsitleta.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.1. Ülemkogu

Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid kohtuvad Euroopa Ülemkogul (European Council, ülemkogu), mida sageli nimetatakse mitteametlikult 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 (nt ülemkogu järelduste eelnõu arutab üldasjade nõukogu).

Euroopa Ülemkogu annab liidule selle arenguks vajaliku tõuke ning määrab kindlaks selle poliitilised sihid ja prioriteedid. Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni ei olnud Euroopa Ülemkogu ametlikult ELi institutsioon, vaid poliitiline institutsioon (Euroopa Liidu Lepingu artikkel 15).

Peale liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide kuuluvad Euroopa Ülemkogu koosseisu ka alaline ülemkogu eesistuja ja komisjoni president ning ülemkogu töös osaleb ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Enne Euroopa Ülemkogu kohtumiste algust kohtutakse tavaliselt Euroopa Parlamendi presidendiga. Erinevalt Euroopa Liidu Nõukogu tööst, kus ministritele lisaks saab istungisaalis viibida ka teatud arv ministrit saatva delegatsiooni liikmeid, viibivad ülemkogu kohtumisel istungisaalis riigipead või valitsusjuhid üksi. Kui riigipea või valitsusjuht kohtumisel osaleda ei saa, palub ta mõne teise liikmesriigi liidril ennast esindada.

Ülemkogu käib koos vähemalt kaks korda poole aasta jooksul oma eesistuja kutsel. Peale korraliste ülemkogu kohtumiste toimuvad sageli ka erakorralised ja mitteametlikud kohtumised.

Ülemkogu alaline eesistuja valitakse ülemkogul kvalifitseeritud häälteenamusega 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 konsensusse saavutamisele ning esitada pärast iga istungit Euroopa Parlamendile aruanne. Ülemkogu ettevalmistusi koordineerib ja korraldab alalise eesistuja kabinet.

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

Ülemkogu teeb otsuseid konsensusse alusel, juhul kui Euroopa Liidu aluslepingud (aluslepingud) ei näe ette teisiti (teatud küsimustes kasutatakse ka lihthäälteenamust ja kvalifitseeritud häälteenamust). 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 häälteenamusega hääletamisel kohalduvad ülemkogu suhtes samad hääletuspõhimõtted nagu hääletamisel nõukogus (vt käsiraamatu alapeatükist 2.4. Otsuste vastuvõtmine). Hääletamine või muul viisil kui konsensussega otsuste vastuvõtmine on ülemkogul siiski väga erandlik.

Vastavalt ülemkogu kodukorrale esitab ülemkogu eesistuja ülemkogul käsitletavatest teemadest esialgse päevakorra versiooni vähemalt neli nädalat enne kohtumise toimumist. Riigipead või valitsusjuhid arutavad enamasti üksikuid teemasid, mille suhtes on liidu edasise arengu kavandamiseks vaja poliitilistes suunistes kokku leppida. See tähendab sageli poliitiliste otsuste tegemist ka sellistes küsimustes, kus Euroopa Liidu Nõukogu eri koosseisud ei ole ministrite tasandil kokkuleppele jõudnud, enamasti on need valdkondade vahelised või horisontaalsemad küsimused. Riigipead või valitsusjuhid kiidavad heaks Coreperi ning üldasjade nõukogu ette valmistatud detailsemad nn ülemkogu järelused, mis üldiselt kujutavad endast suuniseid liidu edasiseks tööks. Täpsemad sätted ülemkogu tööks on kehtestatud ülemkogu **kodukorraga**.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

2.2. Euroopa Liidu Nõukogu

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

- ✓ Euroopa Liidu õigusaktide vastuvõtmine (enamikus valdkondades koos Euroopa Parlamendiga);
- ✓ liikmesriikide üldise majanduspoliitika koordineerimine;
- ✓ rahvusvaheliste kokkulepete sõlmimine liidu ja kolmanda riigi või kolmandate 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 – nii vastutab iga liikmesriik teatud perioodil nõukogu töökorralduse eest (sh töögruppide, Coreperide ja ministrite kohtumiste juhtimine, kohtumiste päevakavade üle otsustamine jne) ning on otsuste tegemisel liikmesriikide vahel kompromisside vahendajaks. Eesistuja esindab nõukogu ka suhetes teiste ELi institutsioonidega, piiratud juhtudel ning liikmesriikide pädevusse kuuluvates küsimustes kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Üldjuhul peab poliitilist dialoogi kolmandate riikide ja rahvusvaheliste

organisatsioonidega ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes on ka välisasjade nõukogu alaliseks eesistujaks. Nõukogu eesistumine, välja arvatud välisasjade nõukogu, toimub kolme riigi rühma eesistumisena 18 kuu kaupa, kus üks riik on eesistuja 6 kuud ja teised riigid abistavad eesistujat ühise programmi alusel.

Eesti oli nõukogu eesistujariigiks 2017. aasta juulist detsembrini, olles ühes rühmas Bulgaariaga ja Austriaga. Nõukogu otsusega kinnitatakse enne 31. detsembrit 2029 järjekord, mille järgi liikmesriigid teostavad eesistumist alates 1. jaanuarist 2031. Kui eesistumine jätkub samas järjekorras, oleksid järgmised eesistujad pärast Maltat Eesti (st 2031 I poolaasta), Bulgaaria, Austria, Rumeenia, Soome.

Aluslepingute kohaselt on nõukogu asukoht **Brüsselis**, kuid aprillis, juunis ja oktoobris peetakse istungeid **Luxembourgis**.

consilium.europa.eu

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.2.1. Struktuur

Nõukogu koosneb liikmesriikide ministritest ning käib koos **kümnes koosseisus**:

1. **üldasjade nõukogu** (ing lühend GAC, pr lühend CAG), mis tagab ülejäänud nõukogu koosseisude töö kooskõlalise ja järjepidevuse ning ülemkogu koostumiste ettevalmistamise. Eestit esindab üldasjade nõukogu istungitel välisminister;
2. **välisasjade nõukogu** (ing lühend FAC, pr lühend CAE), mida juhatab üldjuhul liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, mitte roteeruv eesistuja. Eestit esindab välisminister. Välisasjade nõukogul esindab vastavalt kaitseteemade arutelule Eestit ka kaitseminister või väliskaubanduse küsimustes majandus- ja tööstusminister;
3. **majandus- ja rahandusküsimused** (ing ja pr lühend ECOFIN) on rahandusministri vastutusalas;
4. **justiits- ja siseküsimused** (ing lühend JHA, pr lühend JAI) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele justiitsministri ja siseministri vahel;
5. **tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimused** (ing ja pr lühend EPSCO) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele sotsiaalkaitseministri, terviseministri ja majandus- ja tööstusministri vahel;
6. **konkurentsivõime nõukogu** (siseturg, tööstus, teadusuuringud ja kosmos) (ing ja pr lühend COMPET) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele majandus- ja tööstusministri ning haridus- ja teadusministri vahel. Siseturu valdkonnas võidakse käsitleda ka teiste ministrite vastutusalasse kuuluvaid küsimusi (nt justiitsminister, rahandusminister)
7. **transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika** (ing ja pr lühend TTE) nõukogu on jagatud vastavalt taristuministri, justiitsministri ning kliimaministri vastutusaladele;

8. **põllumajandus ja kalandus** (ing lühend AGRI-FISH, pr AGRI-PECHE) kuulub regionaal- ja põllumajandusministri portfelli;
9. **keskkond** (ing ja pr lühend ENV) on kliimaministri vastutusallas;
10. **haridus, noored, kultuur ja sport** (ing lühend EYCS, pr EJCS) 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. Seetõttu võivad nõukogu istungite päevakordade A-punktide nimekirjades olla kõigi valdkondade teemad.

Lisaks nõukogu istungitele kohtuvad ministrid regulaarselt ministrite mitteametlikel kohtumistel. Mitteametlikel kohtumistel õiguslikult siduvaid otsuseid ei tehta, kuid neil toimuvad tihti põhimõttelistes küsimustes arutelud, mille tulemusel suunatakse ELi poliitikat ja tullaakse välja ideedega ELi uute õiguslike algatuste kohta.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.2.2. Alaliste esindajate komitee

Ministrite nõukogu istungeid valmistab ette **alaliste esindajate komitee** (Comité des Représentants Permanents ehk **Coreper**). Coreper käsitleb ministrite nõukogu otsuseid ettevalmistavate valdkondlike töörühmade tasandil lahendamata jäänud probleeme ning kinnitab töörühmade tasandil saavutatud kokkulepped. Kõik ministrite nõukogu päevakorda lülitatavad teemad peavad kõigepealt läbima Coreperi (täpsemad reeglid sisalduvad **nõukogu kodukorra** artiklis 3). Coreper valmistab ette ka kolmepoolseid kohtumisi ehk trilooge Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoniga ning annab vajaduse korral eesistujale suunised edasiseks tööks töörühmades erimeelsuste tõttu seisma jäänud olulisemate küsimuste puhul (guidance for further work).

Coreper käib koos kahes koosseisus: **Coreper II**, kus liikmesriike esindavad alalised esindajad ehk suursaadikud ELi juures (ka nn Coreper II suursaadik), ning **Coreper I**, mis koosneb liikmesriikide alaliste esindajate asetäitjatest (ka nn Coreper I suursaadik). Üldjuhul toimuvad nii Coreper II kui ka Coreper I koosolekud kolmapäeviti, kuid olenevalt vajadusest ka tihemini (Coreper I puhul reedeti ja Coreper II puhul vastavalt vajadusele ülejäänud päevadel).

Töö kahe Coreperi osa vahel jaguneb järgmiselt:

- ✓ Coreper II valmistab ette Euroopa Ülemkogu kohtumisi ning üldasjade, välisasjade, majandus- ja rahandusküsimuste ning justiits- ja siseküsimuste nõukogude istungeid;

- ✓ Coreper I valmistab ette tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste, konkurentsivõime (siseturg, tööstus, teadusuuringud ja kosmos), transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika, põllumajanduse ja kalanduse, keskkonna ning hariduse, noorte, kultuuri ja spordi nõukogude istungeid.

Coreperi tööd valmistavad ette vastavalt **Anticid** ja **Mertensid** (alalise esindaja ja tema asetäitja nõunikud), kes kohtuvad üks kord nädalas (tavaliselt) Coreperile eelneval päeval. Antici töörühma kohtumisel vaadatakse üle Coreper II kohtumise päevakord ja Mertensi kohtumisel Coreper I päevakord. Nende töörühmade nimed tulenevad töörühmade esimeste eesistujate nimedest (vastavalt Itaalia (1975) ja Belgia (1993) eesistujad). Anticide/Mertensite kohtumised on n-õ peaproov Coreperi koosolekuteks, kus eesistuja selgitab oma kavatsusi kõigi päevakorrapunktide kohta ning liikmesriikidel on võimalik esitada oma esialgseid seisukohti, anda teada oma probleemidest või paluda selgitusi. Antici ja Mertensi kohtumise kokkuvõtted saadetakse laiali esimesel võimalusel pärast kohtumist. Liikmesriikide ja komisjoni sõnavõttud on heaks indikatsiooniks järgmise päeva Coreperi võimalikest aruteludest.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.2.3. Töörühmad ja erikomiteed

Nõukogu **töörühmi** on kokku paarsada. Enamik neist on eksisteerinud pikemat aega ning käib koos kindla sagedusega (Eestit esindavad töörühmades kas alalise esinduse ELi juures (AEELi) lähetatud atašeed või eksperdid pealinnast, sõltuvalt ministeeriumi töökorraldusest). Peale alaliste töörühmade luuakse teatud konkreetse ülesande lahendamiseks ka ajutisi ad hoc töörühmi ning küsimuste ettevalmistamiseks kasutatakse ka mitteametlikke formaate, nagu eesistujariigi sõprade rühm (Friends of the Presidency, FoP). Töörühmade kohtumise kalender ja aluspaberid on leitavad Delefaatide Portaalist, esmakordsel sisselogimisel tuleb kõigepealt luua endale konto.

Delefaatide portaal

Nõukogu töö ettevalmistamisega tegelevad veel **erikomiteed** ja **kõrgetasemelised töörühmad**, mis on loodud aluslepingutega või nõukogu otsustega teatud valdkondade kõrgetasemeliseks koordineerimiseks. **Põllumajanduse erikomitee** (Special Committee on Agriculture – SCA) on neist ainus, mille aruandlus toimub otse nõukogule, st teiste erikomiteede tulemused peavad enne nõukogule jõudmist käima läbi ka Coreperist. **Poliitika- ja julgeolekukomitee** (Political and Security Committee – PSC) kohtub enamasti kaks korda nädalas saadiku (esinduse asejuht, nn PSC saadik) tasemel ning arutab liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika, sh Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika küsimusi. Mõned näited teistest komiteedest: **majandus- ja rahanduskomitee** (Economic and Financial Committee – EFC)

valmistab ette ECOFINi rahaduspoliitilisi otsuseid ning **majanduspoliitika komitee** (Economic Policy Committee – EPC) majanduspoliitika koordineerimise küsimusi. **Tööhõivekomitee** (Employment Policy Committee) valmistab ette EPSCO kohtumisi, **kaubanduspoliitika komitee** (Trade Policy Committee) väliskaubandusministrite kohtumisi. **Sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alaline komitee** (COSI) koordineerib ELi sisejulgeolekuga seotud meetmeid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

2.3. Euroopa Komisjon

Euroopa Komisjoni peamine ülesanne on osaleda ELi õigusaktide väljatöötamisel, võtta oma pädevuse piires vastu otsuseid ja rakendusmeetmeid, anda soovitusi ja arvamusi ning jälgida liikmesriikide poolt ELi õiguse rakendamist (n-ö ELi õiguse valvuri roll). Komisjonile kuulub ka õigusaktide algatamise ainuõigus, v.a ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes ning justiits- ja siseküsimustes, kus komisjon jagab seda õigust liikmesriikidega. Võimalik on ka **kodanikualgatuse** alusel õigusakti eelnõu esitamine. Komisjon vastutab Euroopa Liidu eelarve ettepaneku, haldamise ja rahastamisprogrammide rakendamise eest.

Komisjon koosneb praegu 27 liikmest (**volinikust**), kes nimetatakse ametisse viieks aastaks (st igal liikmesriigil on oma volinik). Komisjoni otsused võtab ühiselt vastu volinike kolleegium (college), mis teeb otsuse üldjuhul konsensuse alusel (kuigi välistada ei saa ka hääletamist). Volinike kolleegiumi juhivad komisjoni president, kes määrab volinike vastutusvaldkonnad ning nimetab kolleegiumi liikmete seast volinike tööd koordineerivad asepresidendid. Volinike kolleegiumisse kuulub ka liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kes on ka üks asepresidentidest.

Volinike kolleegium peab oma istungeid kord nädalas (tavaliselt kolmapäeviti, aga EP plenaaristungite nädalatel teisipäeviti) (vt ka kolleegiumi istungite **päevakorrad**) ning teeb oma otsuseid üldiselt konsensuslikult, kiites heaks komisjoni koostatud õigusaktide eelnõud ja muud dokumendid enne nende avaldamist (vt komisjoni **dokumendiregister**).

Komisjon koosneb **peadirektoraatidest** (DG – Directorate-General), millele lisanduvad eri talitused (nt õigusteenistus) ja rakendusametid (nt Innovatsiooni ja Võrkude rakendusamet INEA) (vt erinevad **ametid**). Iga peadirektoraat vastutab konkreetse poliitikavaldkonna eest ning seda juhivad peadirektor (on peadirektoreid kes on üldjuhul oma valdkonnaga vastutavad ühe voliniku ees, aga ka neid, kelle teemad jagunevad mitmed voliniku/asepresidendi vahel). Samas on peadirektoraate, mille teemasid katab mitu volinikku ja asepresidenti.

Komisjoni õigusaktide ja muude otsuste (näiteks rikkumismenetluse otsuste) eelnõud töötab välja

vastav peadirektoraat, kaasates vajaduse järgi teisi peadirektoraate. Komisjoni ametliku otsuse võtab aga alati vastu volinike kolleegium.

Peale valdkondlike peadirektoraatide on komisjoni presidendi otseses alluvuses **peasekretariaat** (SG – General Secretariat), mida juhib peasekretär ning mis hoolitseb komisjoni töö sujuvuse eest. Sekretariaadi ülesanne on koordineerida komisjoni tööd üldiselt, kooskõlastada komisjoni õigusaktide eelnõud ja juhtida kollegiaalset otsustusprotsessi. Sekretariaat vastutab komisjoni strateegiliste eesmärkide seadmise eest ning tagab komisjoni õigusaktide eelnõude vastavuse nendele. Sekretariaat korraldab kord nädalas peetavaid komisjoni istungeid.

Komisjon konsulteerib enne seadusandlikku algatusõiguse kasutamist paljude asjast huvitatud osalistega. Ettepanek uueks seadusandlikuks algatuseks võib tulla eri allikatest – näiteks tulenevalt rahvusvahelistest lepingutest või kohustustest, vastusena liikmesriikide või Euroopa Parlamendi ettepanekutele ning Euroopa Ülemkogu suunistest, **ELi strateegilisest tegevuskavast**, nõukoguga kokkulepitud programmide, asutamislepingutest, huvirühmadega peetud konsultatsioonidelt saadud ettepanekutest, komisjoni enda ettepanekutest, tulenevalt Euroopa Kohtu otsustest, olemasolevate õigusaktide muutmise või kodifitseerimise tulemusena. Ettepanekute ettevalmistusfaasis konsulteerib komisjon eri osalistega enda moodustatud nõuandekogude abil, milleks on kas foorumid, ad hoc kogud või alalised eksperdirühmad. Eksperdirühmade mandaadi ja liikmeskonna määrab komisjon ning sinna kuuluvad üldjuhul komisjoni, liikmesriikide (samuti Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide) ja huvirühmade esindajad. Liikmesriikide esindajateks võivad olla riigiametnikud, eksperdid akadeemilistest ringkondadest, harvemini eksperdid erasektorist. Eksperdirühmad töötavad konsensuspõhimõttel, edendavad koostööd liikmesriikide vahel ning lihtsustavad eelnõude hilisemat menetlemist ja rakendamist.

Üldjuhul on ettevalmistusfaasi osa ka komisjoni algatusel toimuvad **avalikud konsultatsioonid**. Kuna ELi otsustusprotsessi on kõige lihtsam mõjutada just algatusfaasis, on komisjoni eri konsultatsiooniprotsessides osalemine riigi seisukohast äärmiselt vajalik ning eri võimalusi Eesti seisukoha tutvustamiseks tuleks alati ära kasutada.

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

ec.europa.eu

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.4. Euroopa Parlament

Alates 1980. aastate keskpaigast on **Euroopa Parlamendi** (EP) osatähtsus Euroopa Liidu institutsioonide kolmnurgas (Euroopa Parlament-komisjon-nõukogu) märkimisväärselt muutunud ning **Lissaboni lepinguga** tugevnesid parlamendi volitused kolmes põhifunktsioonis (õigusloome, eelarve kinnitamine ning järelevalve) veelgi. Suurenenud on ka parlamendi poliitiline roll. EP valib Euroopa Komisjoni presidendi koosseisu hääلteenamusega, korraldab kõigi esitatud volinikukandidaatide kuulamised ning hääletab seejärel komisjoni koosseisu üle ühtse nimekirjana (vt ELL artikkel 17 ja **EP kodukord**).

Parlamendi mõjuvõimu suuruse ühe või teise eelnõu vastuvõtmisel määrab menetluskord. Kõige levinum õigusloome menetlusvorm on seadusandlik tavamenetlus, kus Euroopa Parlament on ELi nõukoguga võrdne kaasseadusandja ja ühine otsustaja. Ühiselt otsustatakse nõukoguga ka ELi igaaastase eelarve üle. Teatud valdkondades on nõukogul kohustus parlamendiga konsulteerida, kuid EP arvamus ei ole nõukogu jaoks siduv. Mõnel puhul peab nõukogu saama õigusakti eelnõuga edasiminekuks parlamendilt nõusoleku, mille puhul võib EP eelnõu kas heaks kiita või tagasi lükata, kuid muuta seda ei saa (nõusolekumenetlus e *consent*). Vt täpsemalt **EP koduleht**.

Euroopa Parlamendis liikmete arve ei ole suurem kui 750, kodanike esindatus on kahanevalt proportsionaalne nii et alammääraks on 6 liiget liikmesriigi kohta ning ühestki liikmesriigist ei ole rohkem kui 96 liiget. Täpne liikmete arv otsustatakse EP algatusel ja nõusolekul Ülemkogu poolt. 2024–2029 perioodil on EPs 720 liiget, sh seitse Eestist valitud parlamendiliiget. EP liikmeid valitakse alates 1979. aastast otsestel üldistel valimistel ja ühe koosseisu ametiaeg on viis aastat.

Euroopa Parlamendi täiskogu istungid toimuvad igal kuul (v.a augustis) nelja päeva jooksul **Strasbourgis**, mis on aluslepingute kohaselt ka parlamendi asukoht. Lisaks toimuvad kuus korda aastas ühe- või kahepäevased lühiistungid (nn miniplenaar) ka **Brüsselis**. Suurem osa EP sisulisest tööst tehakse EP valdkondlikes komisjonides, kus valmistatakse ette EP täiskogu istungeid. EP komisjonid kohtuvad 1–2 korda kuus Brüsselis.

Komisjonide tööd koordineerib **komisjonide esimeeste konverents** (Conference of Committee Chairs). See on poliitiline organ, mis koosneb kõigi alaliste ja erikomisjonide esimeestest ning kohtub üldjuhul kord kuus. Komisjonide esimeeste konverents annab omakorda soovitusi komisjonide töö korraldamise ja täiskogu istungite päevakordade koostamise asjus EP kõrgemale poliitilisele otsustustasandile, milleks on **esimeeste konverents** (Conference of Presidencies). Sinna kuuluvad kõigi fraktsioonide esimehed ja parlamendi president.

Parlamendikomisjonid kujundavad seisukohti seadusandlike algatuste kohta, korraldavad ekspertide kuulamisi ning teostavad järelevalvet ELi õigusaktide riigisisese õigusesse ülevõtmise ja rakendamise üle. Samuti peetakse komisjoni tasandil seadusandliku tavamenetluse raames mitteametlikke läbirääkimisi nõukoguga. Parlamendikomisjonidel on vastavalt oma pädevusele õigus koostada ka omaalgatuslikke raporteid (nn INI raportid) küsimustes, millele soovitakse Euroopa Komisjoni või liikmesriikide valitsuste tähelepanu juhtida. Sellised omaalgatuslikud raportid ei ole õiguslikult siduvad.

Parlamendil on 20 alalist komisjoni ning 3 **allkomisjoni**. Üldjuhul koosnevad komisjonid 25–71 liikmest

ning poliitiliste vaadete esindatus ja proportsioon vastavad täiskogu koosseisu omale. Igal alalisel komisjonil on juhatus (esimees ja kuni 4 aseesimeest) ning sekretariaat. Komisjoni juhatus valitakse koosseisu jooksul kahel korral pooleks ametiajaks ehk 2,5 aastaks korraga.

Parlament võib moodustada oma kodukorra kohaselt ka ajutisi komisjone, mis keskenduvad konkreetsetele küsimustele. Ajutise komisjoni ametiaeg on kuni aasta, mida võib vajaduse korral pikendada.

Peale komisjonide kuuluvad Euroopa Parlamendi liikmed eri **delegatsioonidesse**, mille kaudu hoitakse suhteid ja vahetatakse infot kolmandate riikide parlamentidega.

EP liikmed jagunevad poliitilise kuuluvuse alusel riigiüleste rühmitustena **fraktsioonideks**. Fraktsiooni moodustamiseks on vaja vähemalt 25 parlamendiliiget, kes esindavad vähemalt neljandikku liikmesriikidest. Kuna ühe fraktsiooni nime taha koonduvad sageli eri suunitlusega erakonnad eri riikidest, on EP fraktsioonid ideoloogiliselt vähem sidusad kui nendes esindatud liikmesriikide parteid. Fraktsioonide sees korraldavad tööd esimees, juhatus ning fraktsiooni sekretariaat. EP koosseisu kuulub ka väike arv parlamendiliikmeid, kes ei ole ühegi fraktsiooni koosseisus – neid nimetatakse fraktsioonilise kuuluvuseta liikmeteks. Fraktsioonide tasandil tehakse kõik olulisemad otsused, mille üle lõplikult hääletatakse EP esimeeste konverentsil.

Fraktsioonid määravad igasse parlamendikomisjoni oma rühma koordinaatori (suurematel fraktsioonidel ka asekoordinaatorid), kes juhib fraktsiooni seisukohtade kujunemist ja mängib olulist rolli raportite jaotamisel ning raportöride nimetamisel. Samuti suunab koordinaator fraktsiooni hääletusliini oma valdkonnas ja kogub toetust seisukohtadele. Fraktsioonide otsustada on ka raportöride nimetamine, kelleks on EP liikmed, kes vastutavad iga konkreetse eelnõu menetlemise ja selle väljatöötamise eest.

Kui üks fraktsioon saab raportööri koha, võivad ülejäänud fraktsioonid iga raporti puhul nimetada oma variraportööri (nn shadow rapporteur), kes jälgib raporti arengut lähedalt ja püüab oma fraktsiooni nimel saavutada kompromissi.

europarl.europa.eu

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.5. Euroopa Kontrollikoda

Euroopa Kontrollikoda **auditeerib** Euroopa Liidu raamatupidamiskontosid ning koostab iga eelarveaasta lõppemise järel aastaaruande eelarve täitmise kohta, et parandada finantsjuhtimist ja teavitada Euroopa kodanikke riiklike vahendite kasutamisest. Samuti viib Kontrollikoda läbi **temaatilisi auditeid**

poliitikavaldkondade kohta (eriti nende, mis on seotud majanduskavu ja töökohtade loomise, lisaväärtuse, avaliku sektori rahanduse, keskkonna ja kliimameetmega). Taoliste eriauditite puhul koostatakse kolme kuu jooksul auditi avaldamisest nõukogu järeldused vastuseks kontrollikoja soovitustele.

Kontrollikojal on üks liige igast ELi liikmesriigist. Kontrollikoja liikme kandidaadi esitab Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks rahandusminister.

[ECA.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.6. Euroopa Keskpank

Euroopa Keskpank (EKP) on euro kasutusele võtnud ELi liikmesriikide keskpank. Samas teeb EKP koostööd kõigi 27 ELi liikmesriigi keskpangaga, moodustades koos Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS).

Euroopa Keskpanka põhiülesanne on säilitada euroalal hinnastabiilsus. Selleks jälgib EKP majanduse arengut ja kujundab euroala (liikmesriigid, kus on käibel ühisraha) rahapoliitikat (sh määrab euroala baasintressimäärade taseme). EKP sooritab välisvaluutaoperatsioone, haldab euroalal riikide välisvaluutareserve ja tagab maksesüsteemide toimimise ning tal on ainuõigus emiteerida euroalal pangatähti. Koostöös liikmesriikide finantsjärelevalveasutustega teostab EKP finantsstabiilsuse tagamiseks krediidasutuste üle järelevalvet.

EKP tähtsaim otsustusorgan on **EKP nõukogu**, kuhu kuuluvad EKP juhatuse liikmed ja euroala liikmesriikide keskpankade presidendid.

ecb.eu

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

2.7. Nõuandvad organid

Regioonide Komitee

Regioonide Komitee on 1994. aastal loodud Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis koosneb Euroopa regioonide ja kohalike omavalitsuste esindajatest, kelle nimetavad liikmesriigid. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on Regioonide Komitees alates 2020. aastast **seitse esindajat**. Kandidaadid esitab nõukogule ametisse nimetamiseks Vabariigi Valitsus riigihalduse ministri ettepanekul. Aluslepingute kohaselt on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Regioonide Komitee käib koos Brüsselis.

[Cor.europa.eu](https://cor.europa.eu)

Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Majandus- ja Sotsiaalkomitee on Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni abistav nõuandev organ, mis koosneb ELi eri majanduslike ja sotsiaalsete rühmade esindajatest. Lissaboni lepingu kohaselt ei või komitee liikmete arv ületada 350, komitee koosseisu määrab kindlaks nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal. Eestist on komitees alates 2020. aastast **seitse esindajat**. Kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus tervise- ja tööministri ettepanekul. Kokkuleppeliselt esindavad tööandjaid kaks ja töövõtjaid 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.

[EESC.europa.eu](https://eesc.europa.eu)

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

1. Ametid

ELi ametid on poolsõltumatud valitsusvälised juriidilised isikud, mis asutatakse konkreetsete ülesannete täitmiseks aluslepingu vastava artikli alusel või komisjoni ettepanekul nõukogu otsusega. Ameteid luuakse ELi teatud pädevusse kuuluvate konkreetsete tehniliste, teadus- või haldusülesannete täitmiseks, nende kaudu kaasatakse ELi tegevusse huvirühmi ning arendatakse valdkondlikku oskusteavet. Eesti esindajad ametite juhtorganitesse nimetab vastava valdkonna eest vastutav minister (vt lisa 3. Ametite nimekiri). Ametite tööd juhitakse ja korraldatakse üldjuhul haldusnõukogude kaudu, kuhu liikmesriigid nimetavad oma esindajad. Ametid paiknevad eri liikmesriikides. Eestis asub vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimise Euroopa ameti (eu-LISA) peakontor. Lisaks on teatud liidu programmide haldamiseks loodud täitevasutusi või

rakendusameteid, mille asukoht on Euroopa Komisjonis, Brüsselis või Luksemburgis.

ametite veebilehed

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3. Õigusloome

Euroopa Liidu õigusruum ei ole võrreldav riigisisese ega ka rahvusvahelise õigusruumiga. Euroopa Liidu õigus moodustab rahvusvahelises õiguses **omaenda õiguskorra**, mis on lahutamatu osa liikmesriikide õigussüsteemist. Nii sedastas Euroopa Kohus kohtuasjades **Van Gend en Loos** ja **Flaminio Costa versus ENEL**. Nimetatud kohtulahenditest tulenevad ka Euroopa Liidu õiguskorda iseloomustavad vahetu õigusmõju ja ülimuslikkuse põhimõtted.

Kõige laiemas mõttes tähendab vahetu õigusmõju seda, et Euroopa Liidu õiguse subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka liikmesriikide kodanikud ja juriidilised isikud ning liikmesriigi kohtutes saavad üksikisikud ELi õigusele tugineda, kui see on piisavalt täpne, selge ja tingimusteta. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt peab riigisisene õigus olema kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning vastuolus olevad riigisisesed õigusnormid tuleb jätta kohaldamata.

Euroopa Liidu õiguskord tugineb õigusallikatel, mille kaudu liit saavutab oma eesmärged. Euroopa Liidu õiguse allikad on kõik oma olemuselt erinevad ning esmase ja teisese õiguse vahel on võimalik moodustada hierarhia.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1. Õiguse allikad ja hierarhia

Esmane õigus

ELi õigus jaguneb esmaseks ja teiseseks õiguseks. Esmase õiguse moodustavad **ELi aluslepingud**, mis on põhiolemuselt ELi õigusaktide hierarhias kõige kõrgemal seisvad aktid. Kõige tähtsamad ELi

aluslepingud on **Euroopa Liidu leping** (ELL) ja **Euroopa Liidu toimimise leping** (ELTL), milles määratletakse ELi seadusandliku võimu alus ja ulatus. Teisisõnu saavad ELi institutsioonid ja kogu EL tegutseda vaid neile aluslepingutega antud volituste ja seatud eesmärkide piires (ELL artiklid 5 ja 13) ning nende vastu võetud õigusaktid peavad põhinema mõnel konkreetset aluslepingu artiklil. Esmase õiguse hulka kuulub ka **Euroopa Liidu põhiõiguste harta**, millel on ELL artikli 6 kohaselt aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.

Osa esmasest õigusest moodustavad ka ELi õiguse üldtunnustatud põhimõtted (nt isiku põhiõigused, õiguskindlus, õigus kaitsele, proportsionaalsus, õigustatud ootus, jt), mida leiab nii kirjutatud kui ka kirjutamata õigusest. Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted kuuluvad küll esmase õiguse hulka, kuid olemuslikult on nad aluslepingutega võrdsed või asetsevad pigem aluslepingutest allpool. See tähendab, et õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse aluslepingute sätete tõlgendamisel, kuid neid ei saa kasutada aluslepingute kehtivuse või õiguspärasuse hindamisel. Seevastu Euroopa Liidu teisestest õigusaktidest asuvad õiguse üldpõhimõtted hierarhias kõrgemal. Õiguse üldpõhimõtteid kasutatakse nii teiseste õigusaktide tõlgendamisel kui ka nende õiguspärasuse ja kehtivuse hindamisel. Teisesed õigusaktid peavad alati olema kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega. 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 rahvusvahelised lepingud (ELi rahvusvahelised lepingud) kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad liitu rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa liidu enda õigusruumist ja üheks õiguse allikaks (vt Euroopa Kohtu otsus [Haegeman](#)).

Teisene õigus

Teisese õiguse moodustavad ELi institutsioonide õigusaktid, mis asetsevad hierarhias esmastest õigusaktidest allpool. Teisene õigus peab alati olema kooskõlas esmase õigusega. ELTLi artikli 288 kohaselt võtavad institutsioonid liidu pädevuse teostamisel vastu määrusi (regulations), direktiive (directives), otsuseid (decisions), soovitusi (recommendations) ja arvamusi (opinions). Nimetatud akte võetakse vastu ELLi või ELTLi sätete alusel ja nende täitmiseks, mistõttu peab teisene õigusakt alati sisaldama viidet selle õiguslikule alusele. Seejuures võib aluslepingus olla täpsustatud vastuvõetava akti liik, kuid tihtipeale näeb alusleping ette üksnes meetmete võtmise ega täpsusta, kas meede tuleb võtta määruse, direktiivi või otsuse kujul. ELTLi artikli 296 kohaselt, kui aluslepingus ei ole täpsustatud vastuvõetava õigusakti liiki, otsustavad institutsioonid akti liigi igal üksikul juhul eraldi, lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest.

Peamised teisesed õigusaktid – määrused, direktiivid ja otsused – ei ole omavahel hierarhilises suhtes. See tähendab, et määrused ei ole direktiivide suhtes mingil moel ülimuslikud ega vastupidi. Küll aga võib esineda seadusandlikke akte, mille kohaselt võetakse vastu täiendavaid või valdkonda täpsemini reguleerivaid akte.

Alates **Lissaboni lepingust** liigitatakse institutsioonide õigusaktid seadusandlikeks aktideks ja muudeks aktideks. Muud kui seadusandlikud aktid on delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid. Nii seadusandlikud aktid kui ka delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid esinevad määruste, direktiivide või otsuste kujul. See tähendab, et ELi määrus võib olla nii seadusandlik akt, delegeeritud õigusakt kui ka

rakendusakt, ning sama kehtib ka direktiivide ja otsuste puhul. See, kas tegemist on seadusandliku, delegeeritud või rakendusaktiga, ei sõltu mitte sisust, vaid akti vastuvõtmise viisist. Seadusandlikud aktid on aktid, mis on vastu võetud seadusandliku menetluse teel. Sõna „seadusandlik“ viitab seega akti vastuvõtmise menetlusele. Seadusandlikku menetlust on kahte liiki: seadusandlik tavamenetlus ja seadusandlik erimenetlus. Seadusandliku tavamenetluse teel võtavad õigusakte vastu ELi seadusandjad Euroopa Parlament ja nõukogu Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal. Seadusandliku erimenetluse korral võtab aluslepingute eri sätetes ettenähtud juhtudel määruse, direktiivi või otsuse vastu Euroopa Parlament nõukogu osavõtul või vastupidi, nõukogu Euroopa Parlamendi osavõtul. Täpsemalt vt käsiraamatu alapeatükki 2.3. Euroopa Liidu õigusloome menetlus.

Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ei ole seadusandlikud aktid, nende aktide vastuvõtmisel ei kasutata seadusandlikku menetlust (vt lisaks käsiraamatu punkti 2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid). Olemuslikult on delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ELi õigusaktide hierarhias madalamalseisvad kui seadusandlikud aktid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1.1. Seadusandlikud aktid

Määrus

ELTLi artikli 288 kohaselt on määrus ELi õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides. Määruse jõustumisel tuleb kehtetuks tunnistada kõik niisugused riigisisese õigusaktid, mille tulemuseks võiks olla määruse vahetu õigusmõju takistamine. Määrus ei anna õigusi ja kohustusi mitte üksnes liikmesriikidele, vaid sellest tulenevad vahetult õigused ja kohustused ka liikmesriikide kodanikele ning juriidilistele isikutele.

Määruse ühetaoline ja vahetu kohaldamine tähendab teisisõnu seda, et määrus ei vaja eraldi riigisisesse õigusesse ülevõtmist. Määruse sätete kopeerimine või ümberkirjutamine riigisisestesse õigusaktidesse on koguni keelatud. Põhimõtteliselt võib määrust võrrelda seadusega: ta hakkab liikmesriigi territooriumil kehtima niisugusel kujul, nagu ta vastu võetakse – Eesti seaduste, Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste kõrval ning on nende suhtes ülimuslik.

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

Direktiiv

ELTLi 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. Erinevalt määrusest ei pea direktiiv olema adresseeritud kõikidele liikmesriikidele.

Kui määrust tuleb liikmesriigis kohaldada tervikuna just sellisena, nagu määrus on vastu võetud, siis direktiiv võimaldab teatavat paindlikkust ning annab liikmesriigile kaalutusõiguse otsustada, kuidas ja milliste riigisiseste meetmetega kõige paremal moel saavutada direktiivis ettenähtud eesmärki. Seega erineb direktiiv määrusest peamiselt seetõttu, et direktiiv tuleb liikmesriigil riigisisesse õigusesse üle võtta direktiivis ettenähtud tähtjaks. Direktiivi ülevõtmiseks võib olla vaja muuta mõnd riigisisest õigusakti või kehtestada uus õigusakt. Direktiivi ülevõtmine võib aga olla ka rakenduslikuma iseloomuga, näiteks annab Vabariigi Valitsus mõnele asutusele lisaülesande. Direktiive kasutatakse eeskätt sellistes valdkondades, kus eesmärgiks on liikmesriikide õiguskordi ühtlustada.

Otsus

ELTLi artikli 288 kohaselt on otsus õigusakt, mis nii nagu määrus 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.

ELTLi artiklist 288 ei tulene, et otsused oleksid vahetult kohaldatavad. Euroopa Kohtu kohtupraktika kohaselt võib kõikidel siduval ELi õiguse vormidel siiski olla vahetu õigusmõju. Nii on Euroopa Kohus sedastanud, et asjaolu, et aluslepingute kohaselt on vaid määrused sõnaselgelt vahetult kohaldatavad, ei tähenda, et teistel õigusaktidel (sh otsused) ei võiks olla samasugust õigusmõju (vt [Franz Grad](#) otsus).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid

Kuigi ELi teisesest õigusloomest rääkides viidatakse üldiselt seadusandliku tava- või erimenetluse raames vastuvõetud õigusaktidele, võtab enamiku teisestest õigusaktidest vastu komisjon, kes võib nii iga aasta vastu võtta üle kümne korra rohkem õigusakte kui seadusandja. Komisjonil on õigus teiseseid õigusakte vastu võtta vaid siis, kui seadusandja on talle selleks seadusandliku aktiga pädevuse delegeerinud. Selliseid komisjoni õigusakte nimetatakse delegeeritud õigusaktideks vastavalt ELTLi artiklile 290 ja rakendusaktideks vastavalt ELTLi artikli 291 lõikele 2. Nagu seadusandlikke akte, nimetatakse ka delegeeritud õigusakte ja rakendusakte määrusteks, direktiivideks ja otsusteks. Selguse huvides lisatakse nende õigusaktide pealkirjadesse sõna „delegeeritud“ või „rakendus-“.

Seadusandliku pädevuse komisjonile delegeerimine võib olla vajalik mitmel põhjusel. Seadusandja tasandil ei ole otstarbekas ega tihti ka võimalik kõiki küsimusi detailideni reguleerida. Lisaks on seadusandlik menetlus aeganõudev. Delegeerimine võimaldab seadusandjal vähendada nii oma töökoormust kui ka õigusaktide vastuvõtmiseks kuluvat aega. Kuna delegeeritud õigusakte ja rakendusakte menetletakse üldiselt koos liikmesriike esindavate ekspertidega, toob see otsustusprotsessi liikmesriikidele lähemale. Sellise koostöö kaudu saab komisjon nii tehnilise regulatsiooni kehtestamiseks vajalikku teavet kui ka informatsiooni liikmesriikide poliitiliste eelistuste kohta. Liikmesriikidel on võimalik end komisjoni tegevusega kursis hoida ja kui seadusandlik akt seda ette näeb, siis ka komisjoni kontrollida. Samuti lihtsustab liikmesriikide ekspertide kaasatus õigusaktide riigisisest rakendamist ja kohaldamist. Seetõttu saavutatakse seadusandlikus menetluses üldjuhul põhimõttelised kokkulepped ning vajaduse korral nähakse ette võimalus seadusandlikku akti hiljem täiendada, täpsustada, muuta või lihtsalt valdkonna tehnilisele arengule vastavalt ajakohastada.

Kui seadusandja soovib volitada komisjoni delegeeritud õigusakti või rakendusakti vastu võtma, peab ta selle seadusandlikus aktis sõnaselgelt sätestama. Delegeeritud õigusakti puhul peab seadusandja seadusandlikus aktis sõnastama delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatuse ja kestuse, rakendusakti puhul aga kindlaks määrama, millist tüüpi komitees tuleb menetleda rakendusakti eelnõu. Tulenevalt delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetluse erinevusest on komisjoni pädevus delegeeritud õigusaktide menetlemisel suurem kui rakendusaktide menetlemisel. Kui seadusandja delegeerib komisjonile pädevuse võtta vastu delegeeritud õigusakt, kasutab komisjon oma kaalutusõigust, et täita seadusandja ülesannet. Rakendusakte võtavad aga üldiselt vastu liikmesriigid ise ning seadusandja delegeerib rakendusakti vastuvõtmiseks pädevuse komisjonile või nõukogule vaid siis, kui leiab, et terves liidus on seadusandliku akti rakendamiseks vaja ühetaolisi tingimusi.

Seadusandliku akti täiendamine tähendab volitust komisjonile akti konkretiseerida, st seadusandja poolt määratlemata üksikasju edasi arendada.

Vaatamata delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide erinevustele, on nende üksteisest eristamine osutunud praktikas keeruliseks. ELTLi artikli 290 ja artikli 291 lõike 2 kohaselt on delegeeritud õigusaktid üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti mitteolemuslikke osi, rakendusaktid aga rakendavad seadusandlikku akti. Kuna täiendamist ei ole tihti võimalik rakendamisest eristada, on institutsioonide vahel tekkinud vaidlused, mis on mitmel korral lõppenud Euroopa Kohtus. Kohus on aga hoidunud seadusandjale eristamise kriteeriumide ettekirjutamisest ning rõhutanud tema ulatuslikku kaalutusõigust, mis lubab otsustada kas delegeeritud või rakendusakti kasuks (vt otsused [C-427/12](#), [C-88/14](#), [C-286/14](#), [C-363/14](#)) Vaidluste vähendamiseks võtsid kolm institutsiooni 18.06.2019 vastu [institutsioonidevahelise kokkuleppega](#) mittersiduvad kriteeriumid Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 kohaldamiseks.

Delegeeritud õigusaktid

Delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise võimaluse lisamine ELTLi oli üks suurimatest muudatustest, mis Lissaboni lepinguga tehti. Delegeeritud õigusaktid on oma olemuselt üldkohaldatavad ning nende eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti mitteolemuslikke osi. Võrreldes varem kehtinud komiteemenetlustega, milles Euroopa Parlamendil sõnaõigus peaaegu puudus, on delegeeritud õigusaktide menetluses parlamendil nõukoguga võrdne õigus õigusakti eelnõu menetlemises osaleda ja komisjoni tegevust kontrollida.

Parlament ja nõukogu koos delegeerivad komisjonile õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, kuid mõlemad institutsioonid eraldi võivad komisjonilt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise pädevuse igal ajal tagasi võtta. Komisjon esitab delegeeritud õigusaktid ühel ajal nii parlamendile kui ka nõukogule, kuid need jõustuvad vaid siis, kui kumbki institutsioon ei esita ettenähtud tähtaja jooksul jõustumisele vastuväited. Nõukogu ja parlament on esitanud delegeeritud aktidele vastuväiteid vaid harvadel juhtudel. Kuna vastuväidet ei esitata komisjoni ettepanekule, vaid vastuvõetud delegeeritud õigusaktile, peab nõukogu vastuväite esitamiseks kokku saama kõrgendatud kvalifitseeritud hääletenamuse. Isegi kui komisjon on liitnud volitused, sidudes mitmed õigusaktid ühte kogumisse (bundles), on nõukogul ja parlamendil õigus esitada vastuväide kogumist vaid ühele delegeeritud õigusaktile – ilma et see mõjutaks teiste kogumi hulgas olevate delegeeritud õigusaktide kehtivust.

Komisjon peab arvestama delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisel 2016. aastal jõustunud institutsioonidevahelisele parema õigusloome kokkuleppele lisatud Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni **ühisiseisukohta** delegeeritud õigusaktide kohta. Kuigi ühisiseisukoht ei ole õiguslikult siduv dokument, on kolm institutsiooni selle allkirjastamisega võtnud kohustuse teha kogu menetluse vältel koostööd, et delegeeritud volituste kasutamine oleks sujuv ning et oleks tagatud parlamendi ja nõukogu tõhus kontroll komisjoni tegevuse üle.

Vastavalt ühisiseisukohale konsulteerib komisjon delegeeritud õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel liikmesriikide määratud ekspertidega ja annab ka nõukogu ja parlamendi esindajatele võimaluse konsultatsioonidest osa võtta. Samuti võib komisjon korraldada avalikke konsultatsioone sidusrühmadega. Koosolekute lõpus või nende alusel meetmete võtmisel annab komisjon ülevaate arutelude põhjal tehtud järeldustest ja edasistest plaanidest, sealhulgas sellest, kuidas ta kavatses ekspertide seisukohti arvesse võtta. Loodud on institutsioonidevaheline **delegeeritud õigusaktide register** ning **komitoloogiaregister**, kus on võimalik jälgida nii delegeeritud aktide, rakendusaktide kui ka kontrolliga regulatiivmenetluse aktide elukaart ettepanekust avaldamiseni.

Rakendusaktid

Liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks peavad liikmesriigid võtma riigisisese õiguse meetmeid. Kui aga rakendamiseks on vaja kehtestada terves liidus ühetaolisi tingimusi, peab rakendusakte vastu võtma komisjon või aluslepingus ettenähtud erandjuhtudel nõukogu. Erinevalt delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise menetlusest, mida kontrollib komisjon, piirab komisjoni volitusi rakendusaktide vastuvõtmisel õiguslikult siduv regulatsioon. Komisjoni rakendusvolituste menetlust ja kontrolli, mida liikmesriigid komisjoni tegevuse üle teostavad, reguleerib määrus (EL) nr **182/2011**.

Rakendusakte võtab komisjon vastu koos komiteedega, kuhu kuuluvad liikmesriikide esindajad. Komitee eesistujaks on komisjoni esindaja, kes ise hääletamisel ei osale. Iga komitee võtab eesistuja ettepanekul liikmete lihthääletenamusega vastu töökorra, mille aluseks on komisjoni koostatud ja Euroopa Liidu Teatajas avaldatud standardeeskirjad. Eri valdkondades on kokku moodustatud umbes 300 **komiteemenetluse komiteed**, mis käivad koos eri sagedusega vajaduse järgi. Komisjonil on kohustus pidada komiteemenetluste registrit, milles on muu hulgas avaldatud komiteede nimekiri, komiteede koosolekute päevakorrad, rakendusaktide eelnõud, mille kohta komiteedel palutakse esitada arvamus, ja hääletustulemused.

Komitee pädevus ja kohaldatavad menetlusreeglid sõltuvad menetluse tüübist. Määrus (EL) nr 182/2011 näeb ette kaks menetluse tüüpi, **kontrollimenetluse** ja **nõuandemenetluse**. Lisaks on kasutusel ka vana komiteemenetluse **otsuses** sätestatud **kontrolliga regulatiivmenetlus** – selle kasutamine tuleneb kehtivatest seadusandlikest aktidest, mille Lissaboni lepinguga vastavusse viimiseks on töös.

KONTROLLIMENETLUS

Kontrollimenetluse (Examination Procedure) kasutamise näeb seadusandja ette siis, kui seadusandlike õigusaktide rakendamiseks on vaja vastu võtta üldakte või potentsiaalselt olulise mõjuga rakendusakte. Olulise mõjuga aktideks peetakse neid, mis puudutavad ühist põllumajandus- ja kalanduspoliitikat või keskkonna, julgeoleku ja turvalisuse või inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset. Samuti tuleb rakendusakti eelnõu kontrollikomitees menetleda siis, kui seadusandliku aktiga antakse komisjonile rakendamisvolitused eelarvet märkimisväärselt mõjutavate programmide või kolmandatele riikidele mõeldud programmide suhtes. Kontrollimenetlust kohaldatakse valdaval osal juhtudest, umbes 90% rakendusaktidest võetakse vastu kontrollimenetluse teel.

Komitees kehtivad samad hääletusreeglid nagu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel nõukogus, st liikmesriikidel on „kaalutud häälte arv“ ja komisjon hääletamisest osa ei võta. Seega on komiteel nii negatiivse kui ka positiivse arvamuse andmiseks vaja kokku saada kvalifitseeritud häälteenamus. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu siis, kui komitee selle heaks kiidab, ning ei võta rakendusakti eelnõu vastu, kui komitee sellele vastu hääletab. Kui komitee ei saa kvalifitseeritud häälteenamust kokku ei rakendusakti eelnõu poolt ega vastu (nn no-opinion olukord), võib komisjon eelnõu siiski vastu võtta, kui see ei puuduta maksustamist, finantsteenuseid, inimeste, loomade või taimede tervise või ohutuse kaitset või lõplikke mitmepoolseid kaitsemeetmeid. Ka siis, kui komitee ei avalda arvamust ja eelnõu ei puuduta eelmises lauses loetletud valdkondi, ei saa komisjon eelnõu vastu võtta, kui selline võimalus on seadusandliku aktiga välistatud või komitee liighthäälteenamusega selle vastu hääletab.

Praktikas on komiteemenetluse komiteedes komisjoni ja liikmesriikide vahel siiski ladus koostöö ning formaalset häältelugemist tuleb ette harva.

Kui komisjon ei saa rakendusakti eelnõu vastu võtta, on tal kaks valikut. Ta võib samale komiteele esitada rakendusakti eelnõu muudetud versiooni või esitada rakendusakti eelnõu muutmata kujul apellatsioonikomiteele lisaaruteluks. Apellatsioonikomitee koguneb vajaduse korral liikmesriikide esindajatest, kuid siingi on eesistujaks komisjoni esindaja. Nagu tavaliste komiteede puhulgi otsustavad liikmesriigid ise, kelle nad apellatsioonikomiteesse riiki esindama määravad. Enamasti koosneb apellatsioonikomitee liikmesriigi alalise esindaja asetäitjatest Euroopa Liidu juures, kes üldiselt esindavad riiki ka Coreper I-s. Komisjon võtab rakendusakti eelnõu vastu, kui apellatsioonikomitee hääletab selle poolt, ning võib selle vastu võtta siis, kui apellatsioonikomitee arvamust ei avalda.

Kontrollimenetlus peaks tagama, et komisjon ei võta vastu rakendusakte, mis ei ole komitee arvamusega kooskõlas, välja arvatud erakorralistel asjaoludel, kui neid võib kohaldada vaid piiratud ajavahemiku jooksul. Samuti peaks menetlus tagama, et komisjonil oleks võimalik kavandatavaid rakendusakte uuesti läbi vaadata, kui komitee arvamust ei esita, võttes arvesse komitees väljendatud seisukohti.

NÕUANDEMENETLUS

Nõuandemenetlust (Advisory Procedure) kohaldatakse siis, kui puudub alus kontrollimenetluse kohaldamiseks. Nõuandemenetlus erineb kontrollimenetlusest selle poolest, et komitee võib hääletades arvamust avaldada, kuid see ei ole komisjonile õiguslikult siduv. Kui komitees tekib vajadus hääletamiseks, võtab komitee arvamuse erinevalt kontrollimenetlusest vastu lihthäälteenamusega, mis tähendab, et igal liikmesriigil on üks hääl. Kuigi komisjonil ei ole kohustust komitee arvamust arvestada, peab ta võimalikult suurel määral arvesse võtma komitees toimunud arutelude põhjal tehtud järeldusi ja esitatud arvamust.

KONTROLLIGA REGULATIIVMENETLUS

Kontrolliga regulatiivmenetlust (Regulatory Procedure with Scrutiny) reguleerib nõukogu otsuse 1999/468 artikkel 5a. Kehtivad aluslepingud ei näe aga enam ette võimalust volitada komisjoni kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamiseks, kuid otsuse 1999/468 artikli 5a toime säilib vastavalt nõukogu otsusele 2006/512/EÜ. Komisjoni 14.12.2016. aasta ettepanekute alusel algasid ELi institutsioonide vahel läbirääkimised, et ajakohastada seadusandlike aktide sätted, milles nähakse ette kontrolliga regulatiivmenetluse kasutamine. 20.06.2019 võeti vastu **määrus** 64 akti osas. Kuigi kõigi aktide osas ei ole ajakohastamist toimunud, siis ei ole töö selles osas ka viimastel aastatel oluliselt edasi liikunud. Kontrolliga regulatiivmenetlus oli selle kehtestamise ajal teiste komiteemenetlustega võrreldes samm demokraatlikuma otsustusprotsessi poole, kuna andis selle vastuvõtmisel liikmesriikide ja nõukogu kõrval sõnaõiguse ka Euroopa Parlamendile. Seetõttu peetakse seda rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktide vahelüliks.

Seadusandlike aktide sätete ajakohastamine kontrolliga regulatiivmenetluse kaotamiseks on aeganõudev, kuna sätteid ei saa automaatselt asendada sätetega, millega nähakse ette õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte. Seadusandjal on otsustusõigus selle üle, kas muuta kontrolliga regulatiivmenetlus delegeeritud õigusakti menetluseks või rakendusakti menetluseks kontrollikomitees. Samuti on seadusandjal õigus jätta kumbki variant kasutamata ja muuta seadusandlikku akti. Kuna delegeeritud ja rakendusaktide eristamine on keeruline, on seadusandjal otsuse langetamine keeruline ka kontrolliga regulatiivmenetlust puudutavate sätete puhul. Otsuste vastuvõtmiseks vajaliku üleminekuperioodi jooksul kasutatakse edasi kontrolliga regulatiivmenetlust.

Kontrolliga regulatiivmenetluse komitee avaldab arvamust sama moodi kui kontrollikomitee. Oluliseks erinevuseks on asjaolu, et komisjon peab rakendusakti eelnõu edastama nõukogule ja parlamendile kontrollimiseks ka siis, kui komitee rakendusakti eelnõu heaks kiidab. Komisjon võib rakendusakti vastu võtta vaid siis, kui ei parlament ega nõukogu sellele vastuseisu ei avalda.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.1.3. Muud aktid

Erinevalt eespool kirjeldatud õiguslikult siduvatest teisestest aktidest ei ole **arvamused ja soovitused** õiguslikult siduva jõuga (ELTL artikkel 288), kuid neid käsitatakse kui juhtnööre või suuniseid nii õigusloomes kui ka üldises halduskäitumises. Soovitused ja arvamused ei ole õigusaktid. Mõnikord nimetatakse neid ka riigisisese õiguse ühtlustamise kaudseteks allikateks.

Lisaks ELTLis nimetatud teistele õigusaktidele võib ELi õigusest leida suurel hulgal nn **leebe regulatsiooni dokumente**, nagu näiteks teatised, raamdokumendid, juhendid, kokkuvõtted, järeldused, resolutsioonid ja kodukorrad. 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 eesmärk siiski teatud käitumist reguleerida või ühtlustada.

Nõukogu järeldused (nõuavad konsensust) või **eesistujariigi järeldused** (kui konsensust ei ole võimalik saavutada) võetakse vastu pärast nõukogu istungil toimunud arutelu. Need võivad sisaldada konkreetset teemat võetud poliitilist seisukohta. Ülemkogu järeldused on poliitiliselt siduvad ja võetakse alati vastu ühehäälselt, mistõttu on nad ELi poliitikakujundamises määrava tähtsusega. Nõukogu resolutsioonides määratakse tavaliselt kindlaks edasise töö suunad mingis konkreetsetes poliitikavaldkonnas. Neil ei ole õiguslikku tagajärge, kuid nendes saab kutsuda komisjoni üles esitama ettepanekut või astuma edasisi samme. Juhul kui resolutsioon hõlmab valdkonda, mis ei kuulu täielikult ELi pädevusse, võetakse vastu nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate resolutsioon. Kodukorrad on siduvad käitumisjuhendid institutsioonidele, mille tegevust nad reguleerivad.

Peale aluslepingute ja nimetatud õigusaktide 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.

Endise 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, soovitused 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 akte (ühismeetmeid, ühiseid seisukohti) ja III samba ehk kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö akte (ühiseid seisukohti, raamotsuseid) võeti vastu ELi lepingu alusel.

Endise III samba õigusaktidest väärib jätkuvalt tähelepanu **raamotsus**, millega reguleeriti politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades ning millel on direktiiviga sarnane õigusmõju. Raamotsus on liikmesriigile siduv saavutamist vajava eesmärgi seisukohalt, kuid jätab valikuvabaduse vormi ja meetodi suhtes.

Lissaboni lepinguga ELi sammaste struktuur kadus ning kriminaalasjade valdkonnas tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames hakati vastu võtma tavapäraseid õigusakte – määruseid ning direktiive, erinevused jäid seega püsima ainult ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. Samas säilib varem

vastuvõetud ELi õigusaktide (sh raamotsuste) õiguslik toime kuni selle õigusakti kehtetuks tunnistamise, tühiseks tunnistamise või muutmiseni. Alates 1. detsembrist 2014. a saab komisjon liikmesriigi raamotsuse rakendamata jätmise pärast Euroopa Kohtusse kaevata. Lisaks on Euroopa Kohtul pädevus teha raamotsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta eelotsuseid.

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika aktid

Ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) vallas võtab nõukogu vastu otsuseid. ÜVJP otsuseid võtab nõukogu vastu ELi lepingu artikli 29 alusel ja neis määratakse liidu lähenemisviis konkreetsele geograafilist või temaatilist laadi küsimusele. EL võib ELTL artikli 215 kohaselt võtta ka nende otsuste rakendamiseks vajalikke meetmeid. Liikmesriigid peavad tagama, et nende riigi poliitika vastab liidu seisukohtadele. See võib tähendada muu hulgas riigisiseste (rakendus)aktide vastuvõtmist. ÜVJP otsused võetakse nõukogus vastu ühehäälselt ning need ei ole liikmesriikides vahetult kohaldatavad ega anna üksikisikutele õigusi ega pane kohustusi, vaid seovad üksnes liikmesriike, kellel lasub kohustus tagada otsustes sisalduva riigisisene rakendamine. ÜVJP otsuste rakendamiseks vastu võetud määrused on seevastu otsekohalduvad, nagu kõik määrused. ÜVJP valdkonnas vastuvõetud nõukogu otsused tunneb ära ja neid on võimalik eristada pealkirjas sisalduva lühendi ÜVJP järgi.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.2. Kuidas leida õigusakte?

Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse **Euroopa Liidu Teatajas** (ELT) kõigis Euroopa Liidu ametlikes, sh eesti keeles. Alates 1. juulist 2013. a on ELT elektrooniline versioon (e-ELT) autentne ning õiguslikult siduv. Õigusakti avaldamise andmetes viidatakse ELTle alates 1. veebruarist 2003. a. Varem avaldati õigusaktid **Euroopa Ühenduste Teatajas**.

Kõige lihtsam on Euroopa Liidu õigusakte otsida ELi õigusaktide andmebaasist **EUR-Lex**. EUR-Lexi kasutamine on tasuta ning see pakub otsesest ja vaba juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele:

- ✓ ELTle
- ✓ esmastele õigusaktidele
- ✓ teisestele õigusaktidele
- ✓ kohtupraktikale

EUR-Lex võimaldab otsida ka ELi sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid ja kokkuleppeid, komisjoni eelnõusid ja teatise ning jälgida nende edasist menetlust. Samuti sisaldab see õigusaktide kokkuvõtteid valdkondade kaupa ja ELi õiguse teemade lühiülevaateid.

EUR-lex

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3. Õigusloome menetlus

Euroopa Liidus on õigusaktide vastuvõtmiseks kasutusel erinevad menetlused. Neis menetlustes on erineval moel kaasatud Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon. Millist menetlust konkreetses olukorras kasutada, sõltub teemas ning ettepaneku liigist. Kõige suurem osa õigusakte võetakse vastu seadusandlikus tavamenetluses, kuid aluslepingud näevad ette veel ka seadusandliku erimenetluse, nõusolekumenetluse ning eraldi on kehtestatud eelarvemenetlus.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.1. Seadusandlik tavamenetlus

Seadusandlikus tavamenetluses (ELTLi art 294, enne Lissaboni lepingut tuntud ka kui kaasotsustusmenetlus) toimivad ELi Nõukogu ja Euroopa Parlament kaasseadusandjatena. Selle menetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse laiendamine Amsterdami, Nice'i ja Lissaboni lepinguga tähendas parlamendi mõjuvõimu märkimisväärset suurenemist. Seetõttu nimetatakse selle menetlusvormiga vastuvõetud akte Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. Kaasotsustusmenetlus lõi parlamendi ja nõukogu vahel rollijaotuse, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelise võimujaotusega. Valdkondade loetelu, kus Lissaboni lepingu jõustumise järel tehakse otsuseid seadusandliku tavamenetlusega (lisa 2).

EL Nõukogu tööformatsioonide (töögrupid, Coreperi istungid, nõukogu istungid) tegevus seadusandlikus tavamenetluses algab Euroopa Komisjoni esitatud eelnõu ja selle mõjuanalüüsi läbitöötamisega vastutavas töögrupis, eesmärgiga leppida kokku nõukogu positsioon (üldine lähenemisviis), mis on aluseks edasisteks läbirääkimisteks Euroopa Parlamendiga. Töögrupis analüüsivad eksperdid ja erialadiplomaadid eelnõu kõik elemendid läbi ning arutelude käigus laekunud kommentaaride alusel

koostab eesistuja eelnõu kompromissteksti, millel oleks võimalikult paljude liikmesriikide toetus. Olenevalt eelnõu sisust võib see protsess aega võtta isegi aastaid, nõudes näiteks täiendavate analüüside (sh õigusteenistuse arvamuse) koostamist või poliitiliste suuniste küsimist suursaadikutelt või ministritelt. Lihtsamad ja tehnilisemad teemad õnnestub enamjaolt kokku leppida töögrupi tasemel; keerulisemad elemendid vaieldakse läbi Coreperis ning kõige poliitilisemad küsimused lahendavad ministrid nõukogu istungil, kus tehakse ka lõplik otsus nõukogu seisukoha kohta. Eelnõu võib menetluse käigus samas liikuda ka nn „ülevall alla“: aeg-ajalt suunatakse juba Coreperile või ministritele esitatud kompromisstekst tagasi töögruppi, ülesandega analüüsida alternatiivlahendusi, enne kui see uuesti ministritele otsustamiseks esitatakse.

Üldine reegel on, et Coreperis või ministrite kohtumisel enam uusi probleeme liikmesriik ei tõstata, kui seda pole varem madalamatel tasanditel tehtud.

Komisjoni roll selles protsessis on valdavalt nõuandev - komisjon kindlasti argumenteerib enda poolt esitatud eelnõu kasuks, aga annab kommentaare ka võimalike muudatusettepanekute kohta, pidades samas silmas, et need muudatused teeniksid siiski eelnõu algset eesmärki. Tuleb lisada, et komisjonil ei ole nõukogus hääleõigust ning nõukogul ei ole tingimata kohustust komisjoni kommentaare arvestada. Samas, kui eelnõu tekst liigub komisjoni hinnangul liiga kaugele selle algsest mõttest või eesmärgist, siis on komisjonil alati õigus eelnõu tagasi võtta.

Seadusandliku tavamenetluse käigus on ette nähtud kuni kolm lugemist. 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 teksti kohta oma muudatused, jätkub teine lugemine ning pall veereb tagasi nõukogu väravasse. 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 ka Euroopa Parlamendi esindajad (mõlemalt poolelt võrdne arv). Lepituskomiteel on ühise teksti suhtes kokkuleppele jõudmiseks aega kuus nädalat. 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 EP esindajad jõuavad ühise teksti suhtes kokkuleppele, algab kolmas lugemine.

Kolmandal lugemisel peavad mõlemad seadusandjad lepituskomitees heakskiidetud ühise teksti kuue nädala jooksul vastu võtma, nõukogu peab selleks otsuse tegema kvalifitseeritud häälteenamuse ning parlamendi antud häälte enamusega.

Üldjuhul võetakse õigusakt siiski vastu esimese lugemise jooksul. Nõukogu võtab enne esimese

lugemise lõpetamist vastu üldise lähenemisviisi, mis saab nõukogu poolt aluseks EPga mitteametlike läbirääkimiste alustamiseks.

Kui nii nõukogu kui ka Euroopa Parlament on oma seisukohad heaks kiitnud, siis alustatakse institutsioonidevahelisi kolmepoolseid läbirääkimisi (triloogid), et eelnõus lõplik kokkulepe saavutada. Sellistel läbirääkimistel osaleb eelnõu algatajana ka Euroopa Komisjon ning seetõttu nimetatakse neid läbirääkimisi triloogideks ehk kolmepoolseteks läbirääkimisteks. Trilooge ei ole üheski õigusaktis reguleeritud, kuid need lihtsustavad võimalikult varases staadiumis kokkuleppele jõudmist. Nõukogu esindab triloogidel eesistujariiki. „Poliitilistele“ triloogidele eelnevad neid ettevalmistavad tehnilised triloogid, mille käigus üritatakse leida ühist keelt vähem probleemsemates küsimustes. Aeg-ajalt võivad tehnilised triloogid toimuda ka viimase poliitilise triloogi järel, et siluda saavutatud kompromissteksti tehnilisemaid küsimusi enne selle esitamist heakskiitmiseks. Nii poliitilistele kui ka tehnilistele triloogidele eelnevad tihtipeale mitteametlikud kohtumised eesistujariigi, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni esindajate vahel.

Võimalik, et kaasatud on ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastavad sekretariaadid. Nendel kohtumisel pannakse paika üldine triloogide koreograafia ja saadakse ülevaade üksteise esialgsetest seisukohtadest. Tehnilisel triloogil esindab nõukogu eesistujat tavaliselt vastava töörühma juht, Euroopa Komisjoni osakonnajuhataja tase ja Euroopa Parlamendi raportööri ja variraportööride nõunikud. Lisaks nii eesistuja kui ka Euroopa Komisjoni nõunikud ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu sekretariaadid. Poliitilisel triloogil esindab nõukogu eesistujat kas suursaadik või töörühma juht (väga poliitiliste eelnõude puhul vahel ka minister), Euroopa Parlamendi raportöör ja variraportöörid, Lisaks osalevad kohtumisel kõigi osapoolte nõunikud ja asjakohased sekretariaadid, Euroopa Komisjoni asepresident/volinik ja/või peadirektor ja vahel ka vastava EP komisjoni juht.

Triloogid toimuvad tavaliselt vaheldumisi Euroopa Parlamendis ja nõukogus, võõrustaja koostab triloogi ajakava. Esimene triloog on pigem viisakusavaldusteks ja esialgsete positsioonide tutvustamiseks. Alates teisest triloogist alustatakse sisuliste läbirääkimisega vastavalt võõrustaja ajakavale. Nõukogu ja Euroopa Parlament esitavad kordamööda oma positsioone ja võivad teha koheselt ka kompromisettepanekuid. Keerukamate küsimuste puhul saab nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu võtta pausi. Euroopa Parlamendi raportöör kasutab seda, et jõuda koos variraportööridega uue kompromisettepanekuni ja nõukogu eesistuja konsultatsioonideks teiste liikmesriikidega (nt telefoni teel) nende paindlikkuste osas.

Triloogide pikkus ja kogus sõltub eelnõu keerukusest (tavapäraselt läheb ühe eelnõu peale 3-4 triloogi, aga on ka näiteid eelnõudest, mille triloogide arv on kahekohaline). Triloogid võivad kesta alates paarist tunnist kuni 12-tunniste läbirääkimiseni. Triloogide tulemusi käib eesistuja tutvustamas nii töörühmas kui ka Coreperis. Tavapäraselt toimuvad poliitilised triloogid ca neljanädalaste vahedega, mille jooksul eesistuja valmistab ette täiendatud nõukogu positsiooni (kinnitatakse enamasti Coreperi tasandil). Juhul kui triloogide käigus lepatakse eelnõu kompromisstekstis kokku, kiidab EP selle esimesel lugemisel heaks ning seejärel võtab ka nõukogu õigusakti vastu.

Triloogi arutelude aluseks on komisjoni esialgne eelnõu, nõukogu üldine lähenemisviis ja Euroopa Parlamendi parandusettepanekud. Nõukogu sekretariaat koondab need tabelisse, kuhu lisatakse ka võimaliku kompromisettepaneku veerg (nn neljaveeruline tabel). Nõukogupoolse läbirääkijana on

eesistuja ülesanne nii kompromissettepanekutega väljatulemine läbirääkimistel kui ka neile ettepanekutele toetuse kogumine nõukogus. Üldiselt arutatakse kompromissettepanekuid töögruppide kohtumistel ning läbirääkimismandaadi muutmise kinnitab tavaliselt Coreperi.

Aluslepingutes ei ole selgelt sätestatud, kuidas järgmine parlamendi koosseis peaks eelmiselt küsimusi üle võtma. Parlamendikoosseisu ametiaja alguses teeb EP esimeeste konverents (CoP) otsuse, milliste eelmise parlamendikoosseisu poolt lõpetamata jäänud küsimuste käsitlemist alustatakse uuesti või jätkatakse, st kasutatakse eelmise koosseisu seisukohti.

Vt ka nõukogu peasekretariaadi

käsiraamatut: <https://www.consilium.europa.eu/et/documents-publications/publications/guide-ordinary-legislative-procedure/>

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.2. Seadusandlik erimenetlus

Aluslepingutes ette nähtud erijuhtudel kasutatakse määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmisel seadusandlikku erimenetlust (varasem nõuandemenetlus). Erinevalt seadusandlikust tavamenetlusest seadusandliku erimenetluse täpset protseduuri aluslepingutes ei selgitata. Seadusandliku akti vastuvõtmisel seadusandliku erimenetluse kohaselt peab seetõttu juhinduma konkreetsetes aluslepingu artiklis (õiguslikus aluses) ette nähtud protseduurist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.3. Nõusolekumenetlus

Nõusolekumenetlus 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 (ELLi art 49) ja osa rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, mille üheks pooleks on Euroopa Liit (ELTLi artikli 218 lõike 6 punkt a), samuti liikmestaatuse peatamise protseduuride puhul

(ELLi art 7). Euroopa Parlamendi nõusolekut on vaja kõigile rahvusvahelistele kokkulepetele, mis käsitlevad seadusandliku tavamenetlusega seotud küsimusi.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.3.4. Eelarvemenetlus

Eelarvemenetlus toimub ühe lugemisega. Parlament ja nõukogu määravad koos kindlaks kõik kulud, ei tehta vahet niinimetatud kohustuslike kulude (näiteks põllumajanduse otsetoetused) ja mittekohustuslike kulude vahel, mis tähendab seda, et Euroopa Parlament on eelarveküsimustes nõukoguga võrdne otsustaja.

Eelarvemenetluse etapid ja tähtajad on esitatud ELTLi artiklis 314.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

3.4. Otsuste vastuvõtmine

Enamiku nõukogus arutusel olevate eelnõude ja dokumentide teksti suhtes saavutatakse kokkulepe töörühmade ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% suhtes Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% suhtes nõukogu istungitel. Otsuste vastuvõtmise õigus on vaid **nõukogul** (ELTL 240). See tähendab, et töörühma ja Coreperi tasandil saavutatud esialgsed kokkulepped vajavad ametlikku kinnitamist või vastuvõtmist nõukogus. Nõukogu otsuste vastuvõtmiseks on vastavalt valdkonnale ning asutamislepingus 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** (KHE, ingliskeelne lühend QMV) otsustamist, mis on saanud üldiseks reegliks enamiku valdkondade puhul (ELL artikkel 16 lõige 3).

Kvalifitseeritud häälteenamus loetakse saavutatuks, kui poolt hääletab 55% liikmesriike (15 liikmesriiki 27st) ja eelnõu toetavad liikmesriigid esindavad vähemalt 65% liidu kogurahvastikust. Blokeeriva

vähemuse moodustavad vähemalt 4 nõukogu liiget, kes esindavad rohkem kui 35% ELi elanikkonnast. Häälte arvu kokkulugemisel on heaks abiliseks häälte [kalkulaator](#).

Erand tavapärasest kvalifitseeritud häälteenamusest on **tugevdatud kvalifitseeritud häälteenus** (reinforced qualified majority), mida kasutatakse juhul, kui nõukogu ei tee otsust komisjoni ega liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal (ELTL artikkel 238 lõige 2). Selline olukord tekib siis, kui ettepaneku on teinud mõni muu institutsioon (nt Euroopa Kohus) või kui komisjon annab ELTL artikli 218 lõike 3 kohaselt soovitusel nõukogule võtta vastu otsus rahvusvahelise lepingu läbirääkimiste alustamiseks. Sama kehtib ka vastuväite esitamisel delegeeritud õigusaktile, sest see ei ole komisjoni algatus, vaid juba vastuvõetud õigusakt. Tugevdatud kvalifitseeritud häälteenuse korral peab menetletavat eelnõud toetama vähemalt 72% nõukogu liikmetest, kes esindavad vähemalt 65% ELi rahvastikust.

Reaalset häälte kokkulugemist toimub siiski harva. Üldjuhul otsib eesistuja otsuse vastuvõtmiseks konsensust või vähemalt võimalikult kaalukat toetust, sealhulgas isegi juhul, kui on ette teada, et delegatsiooni vastuhääle on menetluse lõppastmes vältimatu. Seetõttu on praktikas vastuseisu ületamiseks ja konfliktiolukordade vältimiseks tekkinud mitmesuguseid võimalusi (ennekõike on selleks avaldused ehk deklaratsioonid), sealhulgas on võimalik jääda hääletusel ka erapooletuks (delegatsiooni hääli ei loeta kvalifitseeritud häälteenuse osaks, st liikmesriik ei panusta oma häältega eelnõu vastuvõtmisesse). Eelnõu lõplikul vastuvõtmisel EL Nõukogu istungil on riikidel võimalik registreerida ametlikult oma vastuhääle või erapooletus (kõik eelnevad hääletused, kui nad toimuvad, on indikatiivsed).

Kirjalik menetlus

Nõukogude kohtumiste vaheajal või kui eelnõu on vaja kiiresti vastu võtta, kasutab Coreper otsuste vastuvõtmiseks kirjalikku menetlust. Tavaliselt tuleb teade kirjaliku menetluse alustamise kohta AEELi valdkonnanõuniku kaudu, kes vastutab ka vastuse õigeaegse edastamise eest Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaadile. Üheselt mõistetava vastuse (jah/ei/hääletamisest hoidumine) andmine iga esitatud küsimuse kohta on kohustuslik, va. juhul, kui piisab vaikivast nõusolekust. Juhul kui vastus õigel ajal nõukogu sekretariaati ei jõua, otsib sekretariaat vastust Antici või Mertensi käest.

Õiguslikult on korrektne, kui kirjaliku menetlusega vastuvõetava otsuse kohta käival vastusel on AEELi juhi või asejuhi allkiri, sest tegemist on otsuse vastuvõtmisega nõukogu tasandil. Praktikas on aga sellest viimastel aastatel valdavalt loobutud ning menetlus viiakse läbi e-kirjade vahetamise teel, (st nõukogu sekretariaat aktsepteerib ka tavalist, ilma digiallkirjadeta AEELi nõuniku e-kirja), eeldades, et valitsuse tasandil on selleks varasem otsus olemas. Kirjaliku menetlusega vastu võetud õigusaktide kohta koostab sekretariaat kokkuvõtteid, mis on kättesaadavad [Delefaatide Portaal](#)is ja [EIS](#)is.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

4. Eesti seisukohtade koostamine

Eesti seisukohtade kujundamise alapeatükkides antakse ülevaade Euroopa Liidu küsimuste riigisisest koordineerimisest, seisukohtade kujundamisest ning nende vastuvõtmisest täidesaatva ning seadusandliku võimu poolt.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

4.1. Euroopa Liidu küsimuste riigisisene koordineerimine

Eesti ELi asjade koordinatsioonisüsteemi eesmärk on tagada riigi terviklik, tõhus ja tõrgeteta osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Nagu esimestes peatükkides kirjeldatud ELi otsustusprotsessist nähtub, on ühe ja sama küsimuse arutelu nõukogus tihti nii vertikaalselt (poliitiline/ekspertide tasand) kui ka horisontaalselt (eri valdkondade töörühmad/nõukogud) killustatud. Ka riigi sees võivad küsimuse menetlemise eest eri etappides vastutada eri ametkonnad. Lisaks valdkonna eest vastutavale ministeeriumile võib küsimust arutada ka mõne muu ministeeriumi hallata olev töörühm.

Kindlasti läbib küsimus varem või hiljem alaliste esindajate komiteed (Coreper), mistõttu menetlemisega on seotud ka AEEL ja Riigikantselei. Kui tegemist on Eestile olulise küsimusega, millel on seadusandlik või oluline majanduslik, sotsiaalne, riigieelarveline või muu mõju, siis tuleb eelnõu/teema kohta koostada Eesti seisukohad (vt [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhised](#)).

Koordinatsioonisüsteemi peamine ülesanne on tagada, et eri ametkonnad, kes on ELi otsustusprotsessi eri etappides seotud kas seisukoha kujundamise või selle esindamisega, oleksid aruteludest teadlikud, saaksid panustada seisukoha kujundamisse ning esitaksid nõukogus ühtset arusaama sellest, millises suunas soovib Eesti küsimuse arutelu mõjutada. Riigi sees peaks hea koostöö koordineerimisprotsessi eri lülide vahel suutma ka küsimusi prioriseerida. See hõlmab nii laiemate ja pikemaajaliste prioriteetide seadmist kui ka n-ö igapäevaste küsimuste sõelumist, et vältida valitsuse ülekoormamist spetsiifiliste vaidlusküsimuste lahendamisega.

ELi asjade menetlus

Ava kõik

Komisjon esitab algatuse **Seisukoha kujundamine** **Seisukoha kaitsmine eri tasanditel** **ELi õigusakti**

vastu- ja ülevõtmine/rakendamine

KOMISJON ESITAB ALGATUSE

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
1	ELS	Riigikantselei ELi sekretariaat koondab iga nädal ELi asjades uued algatused (sh avalikud konsultatsioonid ja ELi rahvusvahelised lepingud) KOKile esitatavasse tabelisse (algatustele on lisatud EISi link). ELS konsulteerib ministeeriumiga algatuse seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamise üle.	0
2	KOK	KOK määrab kindlaks algatuse eest vastutaja (+ kaasvastutajad) ja seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamise vajaduse ning tähtaja.	1
3	ELS	Saadab pea- ja kaasvastutajale resolutsiooni algatuse seisukohtade KOK ja/või VV istungile esitamiseks.	1

SEISUKOHA KUJUNDAMINE

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
4	ministeerium	Algatuse analüüs. Arvamuse küsimine huvirühmadelt ja koostöö kaasvastutajatega, vajaduse korral kohtumiste korraldamine. Materjalide ettevalmistamine KOK ja/või VV istungile esitamiseks, nende eelnev kooskõlastamine kaasvastutajatega.	0-5
5	KOK	Seisukohtade kooskõlastamine, sh läbiarutamine, arvamused, täiendused. KOK teeb lõpliku otsuse, kas seisukohad tuleb esitada VV istungile.	5
6	valitsus	Valitsuse seisukohtade heakskiitmine, sh arutamine, täiendamine.	6

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
7	ELS	Riigikantselei edastab seisukohad koos seotud dokumentidega Riigikogu juhatusele, Eestist valitud EP ning nimetatud Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetele.	6
8	ministeerium	Ministeerium edastab seisukohad teadmiseks kaasatud huvirühmadele.	
9	Riigikogu	Riigikogu juhatus määrab algatuse menetlusaja ja vastutavad komisjonid. ELAK (ÜVJP küsimustes väliskomisjon) arutab ja täiendab VV seisukohta ja kiidab selle heaks, tuginedes valdkondlike komisjonide arvamustele. Riigikogu otsustuses osaleb VV esindaja (peavastutaja ministeerium) nii ettekandjana kui ka sõnaõigusega lõplike seisukohtade kujundamise juures. Seisukohti tutvustab ja läbirääkimistes osaleb ministeeriumi otsustusõigust omav ametnik, nt asekancler. Tavapäraselt tutvustab algatust ja VV seisukohti ka seletuskirja koostanud ametnik. Ühtlasi teeb Riigikogu subsidiaarsuskontrolli. Juhul kui Riigikogu ELAKi seisukoht erineb oluliselt VV seisukohast, esitab ministeerium seisukohad uuesti VV-le.	6-8

SEISUKOHA KAITSMINE ERI TASANDITEL

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
10	ministeerium	Konsultatsioonidokumentide puhul edastab ministeerium Eesti seisukohad Euroopa Komisjonile. Seisukoha esindamine töörühmas. Jätkuv koostöö asjassepuutuvate ministeeriumidega (töörühma juhised, aruanded). Juhul kui seisukohta on lähtuvalt töörühma aruteludest vaja muuta, tuleb minna uuesti etappi 5 või muuta seisukohti nn nõukogu seisukohtade raames (vt etapid 13–16).	
11	ministeerium ja AEEL, ELS	AEEL edastab Coreperi tellimuse ministeeriumidele ja ELSile. Ministeerium valmistab ette juhised Coreperi kohtumisteks. Kooskõlastamine asjassepuutuvate ministeeriumidega, lõpliku kooskõlastuse juhise seisukohtadele annab ELS, juhised edastatakse seejärel AEELile. AEEL koondab seisukohad ja esindab neid Coreperis.	
12	ministeerium	Nõukogu päevakorra alusel valmistatakse ette Eesti seisukohad sisulistes päevakorrapunktides (nõukogu päevakord avalikustatakse 3 nädalat enne nõukogu istungit). Kooskõlastatakse asjassepuutuvate ministeeriumidega.	
13	KOK	Seisukohtade kooskõlastamine, sh läbiarutamine, arvamused ja täiendused. Teeb lõpliku otsuse, kas seisukohad tuleb esitada VV istungile. Juhul kui seisukohti ei esitata VV istungile, siis järgneb etapp 14.	
14	valitsus	Seisukoha arutamine, täiendamine, heakskiitmine. Riigikantselei edastab seisukohad koos seotud dokumentidega Riigikogu ELi asjade või väliskomisjonile.	
15	Riigikogu	VV seisukohtade arutamine, täiendamine ja heakskiitmine ELAKis (ÜVJP küsimustes väliskomisjonis). Riigikogu otsustuses osaleb minister.	

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
16	ministeerium ja AEEL	Nõukogu juhiste ettevalmistamine ministrile (kooskõlastamine asjassepuutuvate ministeeriumidega). Seisukoha esindamine nõukogus. Ülevaate koostamine nõukogu sisulistest aruteludest.	
17	KOK	Ministeerium esitab KOKile ülevaate nõukogu aruteludest ja tutvustab seda.	
18	Valitsus	Vajaduse korral annab minister VV-le ülevaate nõukogu aruteludest (p 8 EL asjade menetlemise juhised).	
19	Riigikogu	ELS edastab ülevaated nõukogu ja ülemkogu aruteludest ELAKile (ÜVJP küsimustes väliskomisjonile). Vajaduse korral annab minister ELAKile või väliskomisjonile ülevaate nõukogu aruteludest.	

ELI ÕIGUSAKTI VASTU- JA ÜLEVÕTMINE/RAKENDAMINE

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
20	ELS	Esitab kord kvartalis KOKile, kantsleritele ja Riigikogu EL asjade komisjonile direktiivide ülevõtmise ülevaateid ja täpsustab ülevõtmise seisu. Direktiivide ülevõtmiseks teeb ettepanekuid valitsuse tööplaani.	
21	KOK	Arutab direktiivide ülevõtmise ülevaateid ja täpsustab ülevõtmise seisu.	
22	ministeerium	Tagab ELi õigusaktide õigeaegse ülevõtmise ja rakendamise, planeerides selleks vajalikud tegevused.	

Etapp	Vastutaja	Tegevus	Nädal
23	Riigikogu	ELi õigusaktide õigeaegse riigisisesse õigusesse ülevõtmise tagamiseks tuleb arvestada Riigikogu menetluseks kuluva ajaga.	

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

4.1.1. Täidesaatev võim

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. Valitsus määrab kindlaks Eesti EL poliitika prioriteedid vastavalt Eesti 2035 pikaajalisele strateegiale ja valdkondlikele arengukavadele. Lisaks kiidab valitsus heaks Eesti seisukohad olulisemates ELi asjades ning vajaduse korral ka seisukohad Euroopa Liidu Nõukogu istungiteks (vt täpsemalt [EL asjade menetlemise juhised](#)).

Peaminister juhib ELi küsimuste riigisisest koordineerimist ning kannab poliitilist vastutust protsessi tõhusa ja eesmärgipärase kulgemise eest. Peaminister esindab Eestit ülemkogu kohtumistel ning valitsusjuhtide tasandil kokku tulevatel kohtumistel (nt euroala tippkohtumine).

Ministeeriumid vastutavad ELi asjades Eesti seisukohtade väljatöötamise eest oma vastutusalas ja tagavad nende kaitsmise ELi otsustusprotsessis. Ministeeriumidel lasub vastutus Eesti ELi poliitika kujundamisel ja elluviimisel oma valdkondades. Ministeeriumide eksperdid ja kõrgemad ametnikud osalevad nõukogu töörühmades ja komiteedes ELi õigusaktide eelnõude menetluses ning valmistavad ministrile ette taustamaterjale nõukogu kohtumisteks. Seisukohad tuleb kujundada koostöös teiste valitsusasutustega ja huvirühmadega ning need kinnitatakse vajadusel lõplikult valitsuses ja Riigikogus. Samuti vastutavad ministeeriumid vastuvõetud ELi õigusaktide riigisisese rakendamise eest.

Koordinatsioonikogu (KOK) on Vabariigi Valitsuse reglemendi alusel valitsuse korraldusega moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon. KOKi kui ELi asjade koordinatsioonisüsteemi keskse organi peamised ülesanded on arutada ja lahendada kõiki Eesti ELis osalemise küsimusi ja tekkivaid probleeme. KOKi kaudu tagatakse valitsusele esitatavate seisukohtade kooskõlastatus ministeeriumide vahel, vaidlusküsimuste lahendamine, infovahetus ning kõikvõimalike muude Euroopa Liiduga seotud probleemide väljaselgitamine ja lahendusvariantide leidmine. KOK sõelub välja need küsimused, mille kohta on vaja kinnitada seisukohad valitsuses.

KOKil on **poliitika planeerimise tasand** (KOK II), mille alalisteks liikmeteks on Välisministeeriumi Euroopa ja Atlandi-ülese koostöö asekantsler, Rahandusministeeriumi finantspoliitika ja välissuhete asekantsler, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekantsler, Eesti alaline esindaja Euroopa Liidu juures (Coreper II saadik) ja alalise esinduse asejuht (Coreper I saadik) ning Riigikantselei strategiadirektor. Poliitika planeerimise tasandi koosolekutel võivad liikmetena osaleda kõikide ministeeriumide asekantslerid, Riigikantselei direktorid, peaministri või ministrite nõunikud. KOKi poliitika planeerimise tasandi koosolekud ei ole regulaarsed, vaid neid kutsutakse kokku vajaduse korral.

KOKi poliitika koordineerimise tasandi (KOK I) koosolekud toimuvad igal kolmapäeval ning selle tasandi alalisteks liikmeteks on kõikide ministeeriumide ametnikud, kes juhivad või koordineerivad ministeeriumi Euroopa Liidu suunalist tööd ning kellele on ministeerium andnud KOKis otsustamise pädevuse. KOK I töös saavad osaleda Riigikantselei ELi asjade direktori kutsel vaatlejana ka Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Eesti Panga esindajad.

Riigikantselei ELi sekretariaadi (ELS) ülesanne on nõustada ja toetada peaministrit Euroopa Liiduga seotud küsimustes ja Euroopa Ülemkogu kohtumiste ettevalmistamisel, osaleda Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamises ja tagada valitsuse otsustusprotsessi korrektsus, korraldada ELi koordinatsioonikogu tööd, kooskõlastada juhiseid Coreperi istungiteks, korraldada ELi otsustusprotsessiga seotud dokumentide haldamist ning jälgida ELi õigusaktide ülevõtmise menetlust. Lisaks koordineerib ELS Eesti ELi suunalist personalipoliitikat. Sekretariaati juhib Riigikantselei ELi asjade direktor, kes nõustab peaministrit ELi küsimustes ja juhib KOKi tööd.

Eesti alaline esindus ELi juures (AEEL) esindab valitsust ELi institutsioonides toimuvatel kohtumistel (nõukogu istungid, Coreper, nõukogu töörühmad ja erikomiteed, komisjoni komiteed) ning on tähtis ühenduslülis suhtlemisel ELi institutsioonidega. AEEL juhib ja suunab ka Coreperide ettevalmistust.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

4.1.2. Seadusandlik võim

Riigikogu osaleb ELi otsustusprotsessis arutades valitsuses ELi õigusakti eelnõu ja selle kohta valitsuses kujundatud seisukohti ning teostades seeläbi valitsuse tegevuse üle EL õigusloomeprotsessis järelevalvet. ELi õigusaktide eelnõude kohta läbirääkimispositsiooni kujundajana sekkub Riigikogu ka ELi Nõukogus või Euroopa Ülemkogul esitatavate Eesti seisukohtade kujundamisse. Riigikogu ülesanne on kontrollida ka ELi õigusaktide eelnõude vastavust subsidiaarsuse põhimõttele ehk analüüsida ja otsustada, millistes küsimustes peaks sekkuma EL ja mida tuleks otsustada liikmesriikide tasandil. Riigikogu sellise töökorralduse eesmärk on tagada Eesti seisukohtadele võimalikult lai ühiskondlik-poliitiline kandepind ja kompenseerida parlamendi seadusandliku pädevuse osalist delegeerimist ELi tasandile.

Riigikogu keskendub oma **töös** eelkõige sellistele ELi asjadele, mille ülevõtmisel tuleb muuta seadusi või millel on oluline majanduslik või sotsiaalne mõju. Samas menetleb Riigikogu ka muid olulise tähtsusega ELi asju (sh konsultatsioonidokumendid, soovitused ja teatised), mis valitsus on omal initsiatiivil Riigikogule esitanud. Lisaks keskendub Riigikogu ministrite tööle Eesti seisukohtade esindamisel nõukogu või ülemkogu kohtumistel.

Riigikogu ELi asjade menetlemisel on oma roll nii Riigikogu juhatusel, komisjonidel kui ka täiskogul. Riigikogu komisjonide istungid on üldjuhul kinnised, kuid mõned ELAKi päevakorrapunktid võivad olla kuulutatud ka avalikeks. Täiskogu istungid on avalikud. Riigikogu juhatus edastab valitsuse esitatud seisukohad ELi asjas koos nende juurde kuuluvate dokumentidega ELi asjade komisjonile (ELAK) või väliskomisjonile (ühise välis- ja julgeolekupoliitika ehk ÜVJP küsimustes) ja teeb otsuse ELi asja menetlusse võtmise kohta. ELi õigusaktide eelnõude, poliitika- või konsultatsioonidokumentide puhul määrab juhatus ELi asja kohta arvamust andma ühe või mitu valdkondlikku komisjoni ning fikseerib arvamuse andmise tähtaja.

Valdkondlike komisjonide ülesanne on analüüsida valdkonnaspetsiifilisi küsimusi. ELi algatusi arutatakse koos vastutava ministeeriumi esindajaga. Valdkondliku komisjoni ELi asjade komisjonile või väliskomisjonile edastatud arvamus sisaldab arutelu käiku ja hinnangut selle kohta, kas Riigikogu saab valitsuse seisukohti toetada või tuleks midagi muuta. Hiljem ELi õigusakti eelnõu vastuvõtmise järel vastutab varem ELAKile või väliskomisjonile arvamuse andnud valdkondlik komisjon ka nende riigisisesele õigusesse ülevõtmise jälgimise eest.

ELi asjade komisjon ja väliskomisjon (ÜVJP küsimustes) kujundavad Riigikogu seisukoha ELi algatuste suhtes, toetudes valdkondlike komisjonide arvamustele. ELAKi ja väliskomisjoni ülesanne on muuhulgas jälgida, et Riigikogu seisukoht arvestaks ka ELi üldist taustsüsteemi: poliitilist olukorda, liikmesriikide vahelisi suhteid ja Eesti üldisi ELi poliitika prioriteete.

Üldjuhul kujundab Riigikogu oma seisukoha ELi algatuste suhtes kahe või kolme nädala jooksul pärast nende valitsuse poolt esitamist. Seetõttu on tähtis, et ELi asjas VV seisukohti ette valmistades arvestataks lisaks KOKi ja VV tasandi menetluse ajale ka Riigikogu menetluse ajaga, mis ELi õigusaktide eelnõude puhul võimaldab järgida subsidiaarsustähtaega. ELAKi ja väliskomisjoni otsused kas toetavad, täiendavad või muudavad valitsuse seisukohti. Kui muudatused on sisulised, arutab valitsus ELi asja uuesti, et tagada Eesti seisukohtade sidusus, ühtsus ja seisukohtade korrektne esindatus ELi nõukogus.

Valitsus on kohustatud Riigikogu seisukohtadest kinni pidama. Erandiks on olukord, kus ELAKi või väliskomisjoni antud volitused jätaksid ministri läbirääkimistel tupikseisu ega võimaldaks sõlmida kompromisse, mistõttu Eesti huvid võiksid saada kahjustatud. Sellisel juhul peab valitsus seisukohtade eiramist Riigikogule esimesel võimalusel põhjendama.

ELi seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttega vastuolu korral algatab ELAK paralleelselt selle eelnõu menetlusega Riigikogu otsuse eelnõu, mis sisaldab selles küsimuses põhjendatud arvamust. Põhjendatud arvamuse esitamiseks on Riigikogul pärast algatuse kõikide keeleversioonide avaldamist aega kaheksa nädalat.

ELAK ja väliskomisjon jälgivad nõukogu ministrite tasandi ja ülemkogu kohtumistel toimuvat,

valdkondlikke komisjone nendes menetlusetappides enam üldjuhul ei kaasata. Sel moel tagatakse Riigikogu järelevalve ELi asjades peetavate läbirääkimiste üle kogu nõukogu menetlustsükli vältel. Nõukogus esitatavaid Eesti seisukohti on Riigikogusse (ELAK ja/või väliskomisjon) alati tutvustama kutsutud ministrid ja ülemkogu seisukohti peaminister. Pärast nõukogu istungeid ja ülemkogu kohtumisi esitatakse ELAKile ja väliskomisjonile (ÜVJP küsimustes) nende kohtumiste aruanded.

Riigikogu täiskogus (üldjuhul sügisistungjärgul) esitab peaminister valitsuse nimel **ülevaate valitsuse tegevusest ELi poliitika teostamisel**. Sellele järgneb arutelu, kus sõna saavad kõigi Riigikogu fraktsioonide esindajad. ELi asjade komisjoni algatatud otsuse esitada põhjendatud aramus ELi seadusandliku akti eelnõu subsidiaarsuse põhimõttele mittevastavuse kohta võtab samuti vastu täiskogu. Lisaks on Riigikogu komisjonidel või fraktsioonidel võimalus algatada täiskogul ELi- teemalisi arutelusid olulise tähtsusega riiklike küsimustena.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

4.2. 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 asjades küll oma vastutusallas, 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 rakendustepanekud 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 välissuhtlemiseaduse 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 laiemal 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 laiemal 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

4.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu

Idealis kujundatakse seisukoht ELi asja (EL asi defineeritud **EL asjade menetlemise juhise** punktis 2) raames käsitletava teemavaldkonna kohta üldisemalt, mitte kitsalt eelnõu teksti kohta. Seda selleks, et vältida seisukoha pidevat ülevaatamist eelnõu teksti muutmisel. Eelnõu muutmine läbirääkimistel on pidev protsess ja teemakeskse seisukohaga on eelnõu kujundamist võimalik operatiivsemalt mõjutada.

ELi algatust tuleb alati hinnata, lähtudes nii valitsuse riigisisestest poliitilistest dokumentidest (koalitsioonileping) kui ka valitsuse prioriteetidest Euroopa Liidus (ELPOL ja selle rakendusdokumendid). Hinnata on vaja eelnõu kooskõla nendes dokumentides esitatud eesmärkidega ning võimalikud ebakõlad tuleb eraldi välja tuua (EL asjade menetlemise juhise punkt 2).

Seletuskirja koostamine

Nii KOKile kui ka valitsusele otsustamiseks esitatavatates ELi asjades tuleb koostada seletuskiri (vt täpsemalt EL asjade menetlemise juhise punktid 17 ja 29 ning erisused konsultatsioonidokumentide ja ELi kohtuasjade kohta).

SISSEJUHATUS

Seletuskirja sissejuhatuse osas kirjeldatakse kokkuvõtlikult kavandatava õigusakti või muudatuse sisu ja põhjendatakse selle vajalikkust:

- ✓ esitatakse ELi asja eesmärk ja hinnatakse, kas ELi õigusaktiga lahendatav probleem on Euroopas ja Eestis aktuaalne ning kavandatud eesmärk muudatuste kaudu saavutatav;
- ✓ märgitakse ELi asja vastuvõtmise ELi õigusest tulenev õiguslik alus ja vastuvõtmiseks vajalik hääلteenamus nõukogus, subsidiaarsustähtaeg ja algatuse ELi institutsioonides menetlemise kord ja ajakava;
- ✓ ELi rahvusvaheliste lepingute puhul nimetatakse, kas kavandatav leping on ELi ainupädevuses või liikmesriikidega jagatud pädevuses (nn segaleping) (EL asjade menetlemise juhises sisalduvad välislepingute kohta eraldi punktid 10-15);
- ✓ esitatakse seisukohtade ja seletuskirja koostaja(te), sealhulgas seisukohtade koostamises või kujundamises osalenud asekanstleri andmed.

EUROOPA LIIDU ASJA SISU JA VÖRDLEV ANALÜÜS

Seletuskirja ELi asja sisu ja võrdleva analüüsi osas:

- ✓ selgitatakse ELi asja sisu sätete või peatükkide kaupa (lähtudes juhise menetlusökonoomia põhimõttest);
- ✓ hinnatakse ELi asjas valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda ja analüüsitakse ELi asja

- ✓ kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse, teiste seaduste ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutega ning valitsuse ELi poliitika, riigisiseste arengukavade ja strateegiatega ning märgitakse, milliseid õigusakte on vaja ELi asja rakendumisel muuta või kehtestada.

Soovitav on teha seletuskirja lisana vastavustabel, kus võrreldakse Eesti ja ELi õigust. Direktiivi eelnõu puhul aitab sellise võrdlustabeli koostamine juba Eesti seisukohtade kujundamise etapis ning selle täiendamine ELi menetlusprotsessi jooksul ette valmistada hilisemat direktiivi ülevõtmist.

ELi asja kohta seletuskirja koostades tuleb tihtipeale analüüsida küllaltki keerulisi juriidilisi eriteadmisi nõudvaid küsimusi. Õigusloomejuriste võiks juba varajases staadiumis, alates seisukohtade kujundamisest, kaasata töörühmas läbirääkiva nõuniku kaudu selliste ELi algatuste menetlusprotsessi, millest tulenevad hiljem õiguslikud muudatused riigisisel tasandil. Niisugune avatud koostöö annab õigusloomejuristile võimaluse nõustada töörühmas läbirääkivat nõunikku Eesti seisukohtade koostamisel ja ELi otsustusprotsessis. Ühtlasi loob see eeldused, et riigisisese eelnõu koostamisel tekib vähem probleeme ELi õiguse riigisisestesse oludesse ülevõtmisel, kuna õiguslikele nüanssidele on seisukohtade kujundamise ja läbirääkimisprotsessi käigus piisavalt tähelepanu pööratud:

- ✓ kuna Eestis võib põhiõigusi piirata vaid seadusega (Riigikogu pädevus), siis tuleb ka EL asjade puhul seletuskirjas selgelt välja tuua, kui mõni eelnõus toodud meede mõjutab Eestis põhiõiguste kaitset.
- ✓ lisaks tuleks hinnata, kas EL õigusakti eelnõu muudab Eestis põhiseaduslike institutsioonide ülesehitust ja toimimisloogikat ja kas põhiseadus seda võimaldab.
- ✓ välja tuleks tuua EL õigusakti eelnõu meetmed, mis tingivad Eesti riigielu korralduses põhimõttelist laadi muutused.
- ✓ lisaks aitab see kaasa Euroopa Liidu õiguse tõhusamale ülevõtmisele, kuna võimaldab direktiivi ülevõtmise protsessis õigusloomejuristil ennast teemaga paremini kurssi viia ning teha ettevalmistusi eelnõu koostamiseks.

EUROOPA LIIDU ASJA VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE

Seletuskirjas esitatakse kokkuvõtlik analüüs ELi asja vastavuse kohta ELi pädevuste teostamise reeglite kolmikule (ELL art 5) (EL asjade menetlemise juhised punkt 24).

Pädevuse andmise põhimõte (ELL lepingu art 5 lg 2) – kas pädevus on ELile antud?

- ✓ Kas EL asjale tuleneb pädevus EL aluslepingutest?
- ✓ Kas EL asja õiguslik alus on kohane?

- ✓ Kas EL asi kuulub EL ainu-, jagatud või täiendava (koordineeriva) pädevuse valdkonda.

Subsidiarsuse põhimõte (ELL art 5 lg 3) – kes peaks jagatud pädevuse valdkonnas pädevust teostama?

- ✓ Kas EL asja eesmärgid on osaliselt või täielikult saavutatavad liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega.
- ✓ Kui EL asjaga taotletavad eesmärgid ei ole piisavalt saavutatavad liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega, siis kas need on oma ulatuse või toime tõttu paremini saavutatavad EL tasandil.

Proportsionaalsuse põhimõte (ELL art 5 lg 4) – kuidas pädevust kasutatakse? Kas EL asi on EL aluslepingute eesmärkide saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas?

- ✓ Analüüsitakse ja hinnatakse, kas EL asjaga kavandatud meetmed on selles taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ehk aitavad kaasa õiguspärase eesmärgi saavutamisele.
- ✓ Analüüsitakse ja hinnatakse, kas EL asjaga kavandatud meetmed on vajalikud ehk kas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ei ole samavõrd tõhusat, kuid vähem õigussubjektide õigusi riivavat meetet, ja valitud on kõige vähem piiravam meede;
- ✓ Kaalutakse eesmärgi saavutamise vajadust ja sekkumise intensiivsust ning otsustatakse, kas eesmärgi saavutamise vajadus kaalub üles kavandatud piirangud.
- ✓ Analüüs esitatakse seletuskirjas ühtse seotud tekstina, ELi asjade menetlemise juhise lisas 1 sisalduv abiküsimustik on hindamisel juhendmaterjaliks. Hinnang antakse toetudes mh Euroopa Komisjoni selgitustele ja mõjuhinnangule.

ESIALGSE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE

Seletuskirja osas „Esialgse mõjude analüüsi kokkuvõte“ esitatakse kokkuvõte ELi asja rakendamisel Eestis avalduvatest olulistest mõjudest valdkondade ja sihtrühmade kaupa.

Seejuures nimetatakse:

1. millistele andmetele järelduste tegemisel tugineti;
2. kas on vaja teha põhjalik mõjuanalüüs;

3. Eesti jaoks olulised mõjud, mida Euroopa Komisjon ei ole oma mõjude analüüsi käigus käsitletud või mille kohta hinnangud lahknevad;
4. milline on ELi asja rakendamise kulu riigieelarvele.

Mõjude analüüsi tulemuste põhjal kujundatakse Eesti seisukohad. Selleks, et see oleks võimalik, ei tohi mõjude analüüsis kajastada Eestis mõjutatud isikuid ühekülgsest, vaid vaadata tuleb eri huvide paletti tervikuna ning leida Eesti seisukohtade jaoks eri huviseid arvestav tasakaalustatud lahendus. Ideaalis peaks mõjuanalüüs olema tehtud kas enne ELi algatuse väljatöötamist või sellega paralleelselt (konsultatsioonidokumentide raames) ning seda täiendatakse lähtuvalt ametlikult esitatud algatusest. Kui aga mõjuanalüüsi pole eelnevalt tehtud ja seisukoha väljatöötamisega on kiire, tuleb ELi asja mõjuanalüüsi (vastavalt "**Mõjude hindamise metoodikale**" ja hiljem vajadusel põhjalik mõjuanalüüs) raames tuua esile olulisemad Eestis avalduvad mõjud ja huvid ning poliitilised eesmärgid, millises suunas ELi asja sisu mõjutamisel tegutseda.

ELi asjades seisukoha kujundamise esmane etapp peaks sisuliselt olemagi mõjuanalüüsi tegemine, kus tuleb hinnata ELi asja rakendumisel Eestile tekkivaid mõjusid. Analüüsi koostamisel tuleb toetuda 2021. a heaks kiidetud "**Mõjude hindamise metoodikale**" (vt metoodikas lähemalt „Mõjude hindamine Euroopa Liidu asjades“ ning „Mõjude hindamise etapid“), ELi alusdokumentidele (sh komisjoni poolt eelnevalt tehtud mõjuanalüüsile, kus vaetakse meetme positiivseid ja negatiivseid mõjusid eri aspektidest (mõju ettevõtlusele, sh ettevõtete halduskoormusele, väliskaubandusmõjud, keskkonnamõjud, võrdõiguslikkuse aspekt jne). Samas tuleb alati meeles pidada, et ELi alusdokumentide järelustes ei pruugi olla arvesse võetud Eestile omaseid mõjusid. Hinnata tuleb komisjoni tehtud mõjuanalüüsi paikapidavust Eesti suhtes. Seletuskiri peab sisaldama ELi algatuse Eesti-poolset analüüsi, mitte üksnes üle kordama komisjoni analüüsi.

Hinnata tuleb ELi asja rakendamisel kaasnevat sotsiaalset, keskkonna- ja majanduslikku mõju, lähtudes „Mõjude hindamise metoodikale“ lisatud kontrollküsimustikust ning arvestades seda, milliste mõjuvaldkondade kajastamine on konkreetse meetme iseloomu arvestades asjakohane. Majandusliku mõju juures peab erilist tähelepanu pöörama ka kodanikele või ettevõtetele kaasnevale halduskoormusele. Kaasata tuleb ka teised asjasse puutuvad ministriumid, ettevõtjad ja vabaühendused, lähtudes Vabariigi Valitsuses 29. detsembril 2011. a kinnitatud "**Kaasamise heast tavast**". Praktilist abi kaasamise läbiviimiseks saab "**EL asja kaasamise teekaardist**" ja sellele lisatud näidetest. Varajane kaasamine ja kaasatavate seisukohtade arvestamine tagab mõjude analüüsi usaldusväärsuse ja laia kandepinna ning aitab vältida võimalikke ebakõlasid ELi asja hilisemal rakendamisel.

Äärmiselt tähtis on hinnata EL õigusakti mõju riigieelarvele. Hinnata tuleks realistlikult nii uute ülesannete lisandumisega seotud kulused, personalikulused, kui uute IT lahenduste väljatöötamise ja käigushoidmisega seotud kulused. Alati tuleb välja tuua, kas uusi kuluseid asutakse taotlema riigieelarvest riigieelarve kujundamise protsessis, taotletakse vahendeid ELi eelarvest või leitakse vajalikud vahendid ministriumide eelarve seest. Väikese avaliku haldusega riigina peame hoolikalt jälgima, et kulud ei kasvaks üle pea ning eelistama seisukohtades säästlikke ja kuluefektiivseid lahendusi. Selle analüüsi tulemus peaks peegelduma ka seisukohtades.

VALITSUSE SEISUKOHA SELGITUS

Valitsuse seisukoha selgituse osas esitatakse seletuskirjas valitsuse seisukoht ELi asja kohta koos selgituste ja põhjendustega.

Valitsuse seisukoha väljatöötamisel tuleb hinnata Eesti rakendussuutlikkust, mis peaks hõlmama hinnangut rakendamise meetodile ja nt ELi seadusandliku akti ülevõtmiseks vajalikele riigisisestele rakendusstruktuuridele (nt ekspertide määramised, rakendusasutuste või -üksuste loomine jne). Võimaluse korral tuleks juba seisukoha väljatöötamisel ja läbirääkimiste käigus analüüsida, kuidas kasutada ELi õigusaktiga jäetavat diskretsiooniruumi Eestile kõige kasulikumalt ning kas oleks vajalik ELi õigusakti nn üle rakendada, kasutada või jätta kasutamata mõni ELi õigusaktis lubatud erand või rakendada ELi õigusakti selles ettenähtud tähtajast varem. Siinkohal on hea meeles pidada, et juhul kui ELi õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel diskretsiooniruumi ning diskretsiooni kasutamise võimaluste mõjusid juba ELi õigusakti läbirääkimistel hinnatakse, ei pea hiljem ELi õigusakti rakendamiseks koostama eelnõu väljatöötamiskavatsust (VTK), vaid võib kohe eelnõu koostamise juurde asuda ning esitada eelnõu seletuskirjas läbirääkimiste käigus tehtud analüüsi tulemused.

Kui ELi asja rakendamiseks tuleb muuta Eesti õigust, tuleb realistlikult prognoosida, kui kaua nende Eesti õigusaktide muutmise aega võtab ja millest muudatuste rakendamine lisaks aeganõudvale menetlusele veel oleneb (nt rahaliste vahendite olemasolust).

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

Kui eelnõus sätestatud rakendustähtaeg ei ole riigisiselt sobiv, siis tuleb see alati koos põhjendusega ka seisukohta kirja panna, et Eesti esindajad nõukogu eri tasanditel saaksid taotleda rakendamise kuupäeva edasilükkamist. Põhjendused peavad olema sisulised, mitte lihtsalt formaalsed.

ARVAMUSE SAAMINE JA KOOSKÕLASTAMINE

Seletuskirja osas „Arvamuse saamine ja kooskõlastamine“ nimetatakse:

1. kellele oli ELi asi arvamuse saamiseks või kooskõlastamiseks esitatud – asjassepuutuvatele ministeriumidele, põhiseaduslikele institutsioonidele, kohalike omavalitsuste liitudele, huvirühmadele;
2. kellelt saadi tagasisidet ja mil määral esitatud arvamusi ja ettepanekuid arvestati.

Arvamuse saamisel ja kooskõlastamisel lähtutakse „Kaasamise heast tavast“ ja EL asjade menetlemise juhiste lisatud kaasamise teekaardist EL asjades. Põhjendused ja selgitused esitatud märkuste arvestamise või arvestamata jätmise kohta vormistatakse tabeli kujul seletuskirja lisana. Kaasamise põhimõtet tuleb järgida nii Eesti seisukohtade väljatöötamisel kui ka eelnõu edasisel menetlemisel ELi

läbirääkimisprotsessis ja hilisemal rakendamisel.

PROTOKOLLI MÄRGITAVA OTSUSE EELNÕU KOOSTAMINE

Valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks esitatavates ELi asjades vormistatakse seletuskirjas sisalduvast analüüsist tulenevad Eesti seisukohad eraldi protokollis märgitava otsuse eelnõuks (nn POE). Protokolli märgitava otsuse eelnõule lisatud seletuskirjas peavad sisalduma seisukohtade põhjendused.

ELi asja kohta koostatud protokollis märgitava otsuse eelnõus esitatakse:

1. ettepanek valitsuse üldhinnanguks ELi asja kohta (kas nõustume eesmärkidega ja muudatusettepanekutega);
2. lühidalt argumenteeritud seisukohad ELi asjas esitatud põhiliste ettepanekute kohta, Eesti eelistused ja muutmissettepanekud ning vajaduse korral määratakse ka läbirääkimiste piir (viimase puhul kaaluda AK-lisa koostamist);
3. nimetatakse ELi asjas esitatud ettepanekud, mis ei ole subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega kooskõlas;
4. heaks kiidetud VV seisukohad edastatakse Riigikogu juhatusel ja Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmetele ja Eestist nimetatud Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komitee liikmetele. Ministeeriumid esitavad seisukohad teadmiseks ka seisukohtade kujundamisel osalenud huvirühmadele (vt EL asjade menetlemise juhis punkt 20, erandiks on nõukogu, rikkumismenetluse või kohtuasja seisukohad).

ELi asjas välja töötatud seisukohti (eriti neid, mis kinnitatakse VVs) peab olema võimalik kasutada läbirääkimiste eri etappides kogu ELi otsustusprotsessi vältel, alates nõukogu töörühmast kuni eelnõu vastuvõtmiseni ministrite tasandil. Seetõttu ei tohiks valitsuse protokollis märgitava otsusega kinnitatavates seisukohtades üldjuhul väljendada väga resolootseid ja kitsaid seisukohti, mis välistaksid eri lahendusi. See raskendaks ELi asjas hilisema arengu käigus kompromisside tegemist. Järsud suunamuutused seisukohtades pärsivad edasiste läbirääkimiste edukust ning sellega tuleb seisukoha sõnastamisel arvestada.

Samas juhul, kui Eestil on märkimisväärne erihuvi või algatajast (komisjon) erinev lähenemine, tuleb see kindlasti ka seisukohana sõnastada. Erihuvide sõnastamisel peaks lähtuma sisuliselt põhjendatud argumentidest. See, et Eesti õigus reguleerib teatud küsimusi teistmoodi, ei ole ELi vaatevinklist kunagi sisuliselt põhjendatud. ELi ühtse seadusandluse mõte ongi harmoneerida ja seeläbi muuta liikmesriikide riigisisest õigust. Uudse ja algatajast erineva lähenemise puhul peaks samuti seisukohti põhjendama ning argumente valides peaks rõhutama neid, mis toovad esile ELi kui terviku (või enamiku liikmesriikide) sellisest 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 „toetame mõiste täpsustamist“, „peame oluliseks halduskoormuse vähendamist“, sest selliselt sõnastatud seisukoht ei peegelda, mida valitsus sisuliselt soovib saavutada või eelnõus muuta ja jätab läbirääkijad läbirääkimistel Eesti eesmärkide määratlemisel

hätta. Seisukoht peab olema alati hästi argumenteeritud ja faktidega näitlikustatud, et see oleks partneritele arusaadav ja et seda saaks aruteludes kasutada. ELi asjade menetlemise juhise üks üldpõhimõtteid on ka seisukohtade avalikkus. Tulenevalt ELi dokumendist ja sellel olevatest juurdepääsupiirangu märgetest ning Eesti seisukoha sisust (näiteks taganemispositsioonid) tuleb teinekord kaaluda materjalidele märke „Asutusesiseseks kasutamiseks“ (AK) lisamise vajadust. Seisukohtade põhiosa ei peaks siiski AK-märkega koormama, kuid vajaduse korral koostatakse protokoll märgitava otsuse eelnõule AK-lisa. AK-märkega peaks märgistama vaid neid dokumentide osi, mille puhul märke lisamine on vajalik. Vt ka käsiraamatu punkti 6.2.2. Asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid.

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). Arvestada tuleb ka avalikkuse õigustatud huviga valitsuse poliitika vastu. Valitsuse arusaam mingi konkreetse valdkonna arengust ei peaks kunagi olema piiratud teave, vaid alati vabalt kättesaadav informatsioon (näiteks avaldatuna ministeeriumi koduleheküljel).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

5. Otsustusprotsessis osalemine

Erinevates alajaotustes antakse ülevaade sellest, kuidas käib osalemine töörühmade koosolekutel sh leiab praktilisi näpunäited vajalike dokumentide leidmisest kuni aruannete (memode) koostamiseni.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.1. Töökorraldus

Töörühmade, Coreperi, PCS ja nõukogu töös osalevad alati liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi (sh õigusteenistuse) esindajad. Praktilistes küsimustes võidakse töörühmade töösse kaasata ka ELi agentuuride esindajad.

Töörühma juhhib üldjuhul nõukogu eesistujariigi esindaja, kelle kohustused ja võimalused eesistujana on määratud nõukogu kodukorra artikliga 20. Eesistujat abistavad nõukogu sekretariaadi (GSC) ning

õigusteenistuse (CLS) ametnikud. Erijuhtudel on töörühma juhiks nõukogu sekretariaadi esindaja (nt infotöörühm, e-õiguse töörühm), Euroopa välisteenistuse (EEAS) esindaja (välissuhete valdkonna töörühmad), järgmine eesistuja (nt eelarveprotseduur) või osal erikomiteedel on ka valitud eesistujad. Harvadel juhtudel on omavahelise kokkuleppe alusel töörühma juhtinud mõne teise riigi esindaja (nt juhtudel, kus eesistujariigil puudub vastav kompetents; nt merendus).

Töörühmade koosolekutel osalevad liikmesriikide alaliste esinduste diplomaadid ja/või eksperdid pealinnadest vastavalt riigisisesele töökorraldusele. Töörühmas on igal riigil enamasti üks esindaja, kuid vajaduse korral võib päevakorrast tingituna osaleda ka mitu esindajat ning igale delegatsioonile on üldjuhul 3–4 istekohta (1–2 laua taga ning 1–2 teises reas). Ideaalis peaks töörühma arutelul alati osalema ministeeriumi ekspert, kes on ühtlasi ka vastutav ametnik konkreetsetes küsimustes. Hea eksperditöö töörühmas annab olulise läbirääkimiseelise ning tagab seega üldjuhul ka suurema edukõimaluse oma seisukohtade ja huvide kaitsmisel. Töörühma arutelul analüüsitakse ELi algatus põhjalikult läbi ja osalev ametnik saab nii väärtuslikku teavet kui leiab ka vajalikke kontakte.

Vahetu osalemine istungitel on mh vajalik hilisemaks riigisiseste õigusaktide väljatöötamiseks, mis on parimal juhul läbirääkimistega paralleelselt toimuv protsess, sest võimaldab nii jooksvalt hinnata ELi õigusakti eelnõu mõju, kaasata huvilisi kui ka vältida hilisemaid komplikatsioone ülevõtmisel. Sel põhjendusel tasub töörühma koosolekutele kaasata ka ministeeriumi õigusloomejurist. Brüsselis töötavate diplomaatide vastutusvaldkond on üldjuhul laiem kui pealinna eksperdil, nende ülesanne on ennekõike pinnase ettevalmistamine Eesti huvide edukaks esindamiseks töörühmades, nõukogudes ja teistes ELi institutsioonides.

Koosolekuruumis paikneb eesistuja vastas komisjoni delegatsioon. 27 liikmesriigi esindajad istuvad eesistumise järjekorras: eesistujast paremal istub järgmine eesistujariik, vasakul istub nõukogu sekretariaat, õigusteenistus ja seejärel eelmine eesistujariik. Välisasjade puhul istub eesistuja kõrval ka EL välisteenistuse esindaja.

Töörühma tasemel hääletamist ei toimu. Vahel võib eesistuja siiski poliitiliselt oluliste küsimuste puhul paluda kõigilt esialgseid seisukohti, et näha, kas eelnõu vastu on blokeerivat vähemust.

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

Tõlge eesti keelde töörühmas sõltub sellest, kas tegu on täistõlkerežiimiga töörühmaga või tellitava tõlkega töörühmaga. Suulise tõlke küsimustega tegeleb Antici. Tõlgete tellimist eelseisva poolaasta töörühmadesse koordineerib ELS. Tellitava tõlke puhul on võimalik, et töörühmas on kas aktiivne (saab nii eesti keeles rääkida kui ka eesti keelde tõlgitud teiste delegatsioonide sõnavõtte kuulata) või passiivne (saab vaid eesti keeles rääkida) tõlkerežiim.

Coreperi istungitel saadavad saadikut ja esinduse asejuhti nende nõunikud Antici ja Mertens ning esinduste diplomaadid. Üldjuhul istub diplomaat kui vastavas valdkonnas erialateadmisi oma isik oma päevakorrapunkti arutamisel saadiku kõrval ning Antici ja Mertens tagareas. Eesti väljakujunenud praktika kohaselt on erialadiplomaadi ülesandeks ka päevakorra arutelust kokkuvõtte ning detailsem üleskirjutus teha. Nende kokkuvõtete pinnalt koostavad koondmemod Coreperide aruteludest Antici ja Mertens. Juhul kui saadikul ei ole mingil põhjusel Coreperi istungil võimalik osaleda, siis asendab teda

Antici/Mertens.

ELi Nõukogus esindab Eestit vastava valdkonna minister. Ministrit saadavad nõukogu istungitel vastavalt valdkondadele Eesti esindaja ELi juures (Coreper II suursaadik) või tema asetäitja (Coreper I suursaadik), ministeeriumi kõrgemad ametnikud, valdkonna atašeed (nõunikud) ja ministeeriumi eksperdid. Ministri puudumisel asendab teda praktikas üldjuhul vastavalt teemale kas alaline esindaja või alalise esinduse asejuht (vt täpsemalt ka Vabariigi Valitsuse seadus § 15¹). Samas võib nõukogu kodukorra kohaselt ministrit nõukogus hääletamisel asendada ainult teise riigi minister (vt EL nõukogu kodukorra artiklid 4 ja 11 ja ELTL artikkel 239).

Arvestades ministrite võtmerolli ELi otsustus- ja õigusloomeprotsessis, seejuures ka ELis toimuva selgitamisel ja avalikkuse teavitamisel, peab ministri osalemine nõukogu töös olema reegel, 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, lisaks saavad ametnikud sõna võtta viimaste seas ning ajapuudusel ei pruugita ametnikele ka sõna anda. Üks levinumaid eesistuja töövõtteid konsensusse saavutamiseks on osaluse piiramine nõukogu saalis/istungil. See eeldab omakorda osaleja väga põhjalikku ettevalmistamist ja otsustatavast arusaamist, mis ongi praktikas parimal viisil saavutatav pideva osalemise kaudu.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.1.1. Päevakorrad

Töörühma (või erikomitee), Coreperi ja nõukogu päevakorra (agenda) paneb kokku eesistuja koos nõukogu sekretariaadiga. Liikmesriigid ja komisjon võivad teha ettepanekuid punktide lisamiseks nõukogu, Coreperi ja töörühma 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. Teine levinud protseduuriline võtte tulemuse saavutamiseks on otsustustasandi muutmine (küsimuse esitamine mõnes teises nõukogus, otsuse viimine kõrgemale/madalemale tasandile või pealinnapõhisest töörühmast Brüsseli-põhisesse ja vastupidi).

Töörühma kohtumiste päevakorrad esitatakse enamasti nädala jooksul enne töörühma toimumist (aga ei tasu heituda, kui päevakord avalikustatakse ka päev enne kohtumise toimumist). Peale sisuliste arutelupunktide on päevakorras kas kirjalikult esitatuna või kokkuleppelise lisapunktina alati AOB-punkt (Any Other Business), mis võimaldab osalejatel kohapeal tõstatada mis tahes vähemolulist teemat, mida

päevakorras ei ole. Hea tavana lepib delegatsioon, kes soovib muud küsimust arutada, selle eelnevalt eesistujariigiga kokku ning esitab ka vastava taustamaterjali (nõukogu istungi puhul on taustamaterjali esitamine kohustuslik). 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 töörühma tasandil kokkuleppele jõutud ja mis vajavad Coreperilt ilma aruteluta ametlikku heakskiitu. I punktid esitatakse ministrite nõukogu istungi päevakorda vastuvõtmiseks A-punktidenä (ministrid kiidavad heaks samuti aruteluta). II punktidenä esitatakse ELi õigusaktide eelnõud või dokumendid, mille suhtes töörühm üldjuhul ei ole kokkuleppele jõudnud ning lahenduse otsimine on viidud Coreperi tasandile. Kui Coreperis saavutatakse eelnõu teksti suhtes kokkulepe, esitatakse päevakorrapunkt A-punktina ministritele heakskiitmiseks. Kui oluliste poliitiliste probleemide korral kokkulepet ei saavutata, delegeeritakse lahenduse otsimine ministritele. Juhul kui töörühm on eelnõu Coreperile esitanud poliitilise suunise saamiseks, suunab Coreper küsimuse pärast arutelu tagasi töörühmale arutamiseks või jätkab ise arutelu uute kompromissetepanekute põhjal. Kõik ministrite nõukogus arutelu vajavad teemad on nõukogu päevakorras märgitud kui B-punktid.

Lisaks seadusandlikele eelnõudele korraldatakse ministrite ringis ka poliitilisi arvamuste vahetusi eesistuja pakutud teemadel, mis samuti käivad Coreperist II punktidenä läbi, aga tavaliselt pikemat diskussiooni ei tekita (võetakse praktikas lihtsalt teadmiseks). Kuigi selliste punktide eesmärk võib esmapilgul tunduda üsnagi sarnane, siis arvamuste vahetusi peetakse pigem eelnõu menetluse algfaasis ning poliitilisi mõttevahetusi peetakse siis, kui eelnõu arutelud on nõukogus juba arenenumad ning eesistuja soovib ministritelt küsida poliitilist suunist võimalike kompromissvalikute kohta, näiteks üldise lähenemisviisi ettevalmistamiseks.

Nõukogu istungite esialgsed päevakorrad poolaasta kohta esitab iga eesistuja oma eesistumisperioodi alguses, tuginedes kolme riigi 18 kuu eesistumisprogrammile ehk nn triprogrammile. Nõukogu päevakorra täpsustatud versiooni esitab eesistuja vähemalt kolm nädalat enne nõukogu toimumist ja selle kinnitab Coreper. Päevakord saadetakse ka liikmesriikide parlamentidele. Nõukogu päevakorda ei panda seadusandlike aktide vastuvõtmist või esimesel lugemisel eelnõu kohta seisukoha võtmist enne kaheksa nädala möödumist eelnõu esitamisest.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.1.2. Kus ja kuidas toimuvad töörühmade koosolekud?

Töörühmade koosolekud toimuvad üldjuhul **Brüsselis** nõukogu hoonetes (Justus Lipsius, Europa Building (Euroopa maja) või Lex hoones). Samuti võib mõni kohtumine toimuda eesistujariigis (nende töörühmade nimekirja saadetakse enne iga eesistumise algust). Teate töörühmade toimumise aja ja koha kohta saadab nõukogu sekretariaat liikmesriigile ametliku kohtumise päevakorraga **Delefaatide**

Portaali. Samuti on sealt võimalik kätte saada kohtumise alusdokumente. Lisaks on eksperdil võimalik oma töörühmas osalemisest nõukogule teada anda Delegaatide Portaali kaudu või kasutada nõukogu majja sissesäämiseks aasta kehtivat luba (nn sinine kaart), mille väljastab nõukogu AEELi koostatud e-kirja alusel.

ELi Nõukogu hoonesse sissepääs ja töörühmades osalemine

Nõukogu töörühmades osalemiseks tuleb eksperdil nõukogu majja sissepääsuks taotleda eraldi luba. Kõige otstarbekam on teha nn sinine kaart, mis tagab sissepääsu nõukogu majja ühe aasta jooksul. Kaardi taotlemiseks tuleb saata AEELi sekretärile Euroopa majas (delegation.est@mfa.ee) info järgneva:

1. Millal töörühma tullakse
2. Nimi
3. Ametikoht (inglise keeles)
4. Osakond (inglise keeles)
5. Asutus (inglise keeles)
6. Sünniaeg

Info tuleks saata AEELi vähemalt **kolm päeva enne** töörühma toimumist, siis jõuab nõukogu kaardi töörühma toimumise ajaks valmis teha. Pärast taotluse ärasaatmist AEELi poolt on isikutel võimalik kuu aja jooksul kaart välja võtta nõukogu vestibüüli akrediteerimislauast, seejärel kaotab see kehtivuse ja hävitatakse ning peab uue taotluse tegema. Võimalus on ka taotleda ühepäevast sissepääsu nõukogu hoonetesse (nii Justus Lipsiuse kui Euroopa maja akrediteerimislauast), aga eelistatud on teha sinine kaart, mis tagab sissepääsu ka ootamatute kohtumiste puhul ning võimaldab külastada Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni hooneid eelnevalt registreerimata.

Ühepäevase sissepääsu jaoks nõukogu hoonesse tuleb eksperdil esitada isikut tõendav dokument koos:

- ✓ Delegaatide Portaalist prinditud kinnitusega, mille saab pärast registreerimist Delegaatide Portaali kaudu või
- ✓ minna koos AEELi töötajaga või
- ✓ AEEL peab akrediteerimislaua teavitama või
- ✓ esitada Coreu teatis.

Lisainfot nõukogu majja sissepääsu kohta jagab: AEELi sekretär Eesti ruumides Euroopamajas (4. korrus; delegation.est@mfa.ee, tel +32 2235 4337)

Wifi kasutamine koosolekuruumides

Brüsselis Euroopa maja, Justus Lipsiuse ja Lex hoonetes on võimalik internetiühenduse loomiseks kasutada wifi võrku nimega **Consilium**. Tegemist on avaliku võrguga ja salasõna sisselogimiseks ei küsita. Loonud võrguga ühenduse tuleb avada internetibrauser ning nõustuda kasutustingimustega. Juhul kui teil tekib võrgu kasutamisel probleeme, helistage +32 2281 7419.

ELi nõukogu majas Luksemburgis (Kirchberg) saab kasutada conferenceNET-lux wifit, parool on eu-council.

Oma osalust töörühma või nõukogu kohtumisel saab Delegaatide portaalis kinnitada ainult nõukogu wifi-ühenduses. Kuna keskselt hallatavates tööarvutites ei ole võimalik veebiühendust luua ilma turvalise VPN ühenduseta, siis tasub arvestada, et sellest arvutist ei ole võimalik oma osalust kinnitada ja kasutama peab mõnda teist seadet (nt telefoni).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.1.3. Tõlkekorraldus

Suuline tõlge

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

Töörühmade, nõukogu ja muude oluliste kohtumiste ettevalmistamiseks saadab AEELi nõunik vajalikud dokumendid tõlkidele aadressile SCIC-Eesti-Kabiin@ec.europa.eu. Eesti delegatsioonide sõnavõttude ja nendes tehtavate muudatustega on vaja tõlke pidevalt kursis hoida, võimaluse korral neid enne kohtumist teavitades, sest sellest sõltub edastatava sõnumi selgus. Eesti keeles väljaöeldut tõlgitakse tavaliselt teise keele kaudu kolmandasse, mille tõttu peab sõnavõtt olema selge ja sisukas, vältida tuleb pikki ja sisutühje heietusi.

Kohtumise lõppedes on alati viisakas tõlke tänada.

.vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 a, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h1, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h2, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h3, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h4, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h5, .vp-paragraph-color--text-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 h6 { color: #ffffff; }

```
.c-counter-block__separator.hex-fffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color-bg-color-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color-bg-color-4064448e-4643-4efe-8967-c438eb9fe874 > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Nõuanded sõnavõtjale

- ✓ Kui ürituse tõlkerežiim seda võimaldab, kasutage sõna võttes oma emakeelt.
- ✓ Alustage tervituse, tänusõnade ja lühikese sissejuhatusesega, et olulise sõnumi hetkeks oleks kuulajate tähelepanu koondunud.
- ✓ Kui teil on ettevalmistatud jutupunktid, lugege rahulikus tempos. Kuulaja tähelepanuvõime on piiratud. Liiga infotihe tekst on raskesti jälgitav. Kuulajatel ei ole teie teksti kirjalikult ning neil puudub võimalus seda üle lugeda, kui midagi jäi segaseks.
- ✓ Tehke pause, et kõige olulisemaid mõtteid rõhutada ja võimaluse korral luua silmside kuulajatega. Nii on teie sõnum mõjusam ja veenvam (nagu Lennart Meri).
- ✓ Õelge arvud, nimed ja lühendid selgelt välja. Viidake selgelt arutelu aluseks olevale dokumendile ja selle osadele.
- ✓ Ei tasu karta kõige tähtsamate seisukohtade, faktide või arvude üle kordamist.
- ✓ Tehke vajadusel ettevalmistatud jutupunktid endale suupärasemaks. Kasutage pigem lühikesi, lihtsa struktuuriga lauseid.
- ✓ Rääkige mikrofonist kaugemale. Segava taustaheli vältimiseks asetage oma kõrvaklapid ja mobiiltelefon mikrofonist kaugemale.
- ✓ Kui soovite sõnavõtu ajal minna üle teisele keelele, siis öelge seda ja jätkake pärast väikest pausi.
- ✓ Kui koosolekul on sünkroontõlge, siis arvestage, et isegi kui teie sõnavõtt on inglise keeles, kuulavad paljud tõlget teistesse keeltesse.
- ✓ Kui jutupunktid on tõlkidele ette saadetud, on sellest koosoleku ettevalmistamisel väga palju abi. Koosoleku ajal tõlgitakse ainult seda, mida kõneleja ütleb. Kui viimasel hetkel muutub oluline seisukoht, jälgige jutupunktide ettelugemisel tempot ja tehke pause kõige olulisema rõhutamiseks. Koopiaid käsitletakse täiesti konfidentsiaalseina.
- ✓ Võite ka istungi käigus tõlkide poole pöörduda – neil on hea meel taustadokumentide ja tagasiside üle. Võtke kindlasti tõlkidega ühendust, kui teil on küsimusi või soovite neid aidata õigete terminite

- ✓ kasutamisel.

Tõlkeprobleemide lahendamine

Õigusaktide eesti keele hea kvaliteedi tagamiseks peaksid Eesti eksperdid tegema komisjoni ja nõukogu tõlkeosakondadega koostööd ELi õigusakti eelnõu tõlkimisel ning nõukogu läbirääkimiste eri etappidel jälgima ja parandama õigusakti tõlget. Ministeerium vastutab ekspertide poolt tõlkeosakondadele edastatavate terminite eest. Järjepidevaks terminite väljatöötamiseks on kasulikud valdkonna terminikomisjonid, hea näide on **merekeele nõukoda**.

Väga tähtis on tõlkes kokkuleppimiseks osaleda keelejuristide (juristlingvistide, Eesti praktika kohaselt on iga atašee oma valdkonna keelejurist) koosolekul, sest sellesse teksti hiljem muudatuste tegemine on keeruline.

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

Tõlkeparanduste esitamist kirjalike tekstide kohta koordineerib Eesti alalises esinduses Mertens.

Kirjalike tõlkeparanduste esitamisel saab eristada kolme juhtu:

1. paranduste tegemine ELi õigusaktide eelnõude eestikeelsetesse tõlgetesse;
2. paranduste tegemine vastuvõetud, kuid avaldamata ELi õigusaktide tõlgetesse;
3. parandused Euroopa Liidu Teatajas (ELT) avaldatud tekstidesse.

Olenemata sellest, millises faasis parandusi tehakse, saadetakse kõik riigisisised parandusettepanekud valdkonna nõunikele Brüsseli Eesti esinduses.

Parandusettepaneku esitamiseks tuleb teksti töödelda muudatuste jälitajaga (track-changes'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 kohta (enne kui komisjon on algatuse vastu võtnud) tuleb parandusettepanekud oluliste vigade kohta edastada komisjoni vastava peadirektoraadi üksuse juhile ja paluda tekst eesti keele osakonnal uuesti üle vaadata.

Iga institutsioon tõlgib oma dokumente ise ja seega võiksid eksperdid võtta ühendust kas komisjoni või nõukogu eesti keele osakonnaga, olenevalt dokumendi autorist (vt nt õigusakti pealkirja) ja sellest, millisesse etappi on selle menetlemine jõudnud.

Kellega võtta ühendust

Ava kõik

Delegeeritud õigusaktid ja (komisjoni) rakendusaktid

KOMISJONI EESTI KEELE OSAKOND

- ✓ enne komisjoni õigusaktide avaldamist saab parandada ka lausestust ja stiilivigu
- ✓ rakendusaktid on enamasti teatava aja jooksul enne avaldamist kõigis keeleversioonides liikmesriikidele tutvumiseks kättesaadavad
- ✓ delegeeritud õigusaktide tõlke kohta saab esitada märkusi kahe kuu jooksul pärast kõigi keeleversioonide esitamist Euroopa Parlamendile ja nõukogule
- ✓ pärast komisjoni õigusaktide avaldamist saab parandada ainult otseseid vigu ja termineid

Seadusandlikud aktid Komisjoni algatuse koostamise ja tõlkimise ajal

PÖÖRDU KOMISJONI EESTI KEELE OSAKONDA

- ✓ üldjuhul otsivad komisjoni tõlkijad ise AEELi kaudu kontakti

Seadusandlik akt Nõukogus/töörühmades eelnõu arutamise ajal

PÖÖRDU NÕUKOGU EESTI KEELE OSAKONDA (SEE ÜKSUS VÕIKS OLLA ESMASEKS KONTAKTPUNKTIKS KA MUUDE MENETLUS ETAPPIDE PUHUL)

- ✓ nõukogus tõlgitakse töörühma(de)s tehtud muudatusi
- ✓ lisaks toimetatakse eelnõu ühel korral täies ulatuses
- ✓ tõlkijatel on sageli eelnõuga rohkem aega tegeleda kui edasistes menetluse etappides (terminite arutamine/kokkuleppimine võib võtta aega)
- ✓ ekspertidelt saadav info lisatakse andmebaasidesse ELISE ja/või **IATE** (on hiljem kättesaadav keelejuristidele ja teistele tõlkijatele)
- ✓ viimasena tõlgitakse kas nõukogu või parlamendi eesti keele osakonnas poliitilise kokkuleppe tekst,

- ✓ seadusandliku tavamenetluse puhul EPga saavutatud kokkuleppe tekst

Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist ja enne akti vastuvõtmist

PÖÖRDU NÕUKOGU ÕIGUSTALITUSE KEELEJURISTIDE POOLE

- ✓ seadusandliku tavamenetluse puhul toimetavad nõukogu ja parlamendi keelejuristid teksti ühiselt
- ✓ muudatusi saab esitada AEELile saadetud meilis esitatud kuupäevaks

Pärast õigusakti vastuvõtmist

PÖÖRDU NÕUKOGU ÕIGUSTALITUSE KEELEJURISTIDE POOLE

- ✓ selles etapis tuleks paranduste tegemist üldjuhul vältida
- ✓ põhimõte: parandatakse otsest viga (vale arvnäitaja, vale viide, vale sõnastus vms), mis moonutab õigusnormi mõtet

Enne õigusakti avaldamist

PÖÖRDU NÕUKOGU EESTI ÜKSUSE KEELEJURISTIDE POOLE

- ✓ dokumendile võib olla veel võimalik tellida CORi või REVi

Pärast õigusakti avaldamist

PÖÖRDU NÕUKOGU KEELEJURISTIDE POOLE

- ✓ muutmine toimub Euroopa Liidu Teatajas avaldatava paranduse (corrigendum) kujul

Soovitused eksperdile ja koordinaatorile

Kõige parem oleks, kui eksperdid tegeleksid aktiga võimalust mööda juba komisjoni algatuse tõlkimise ajal ja toetaksid komisjoni terminitega seotud töös, eriti kui komisjon saadab vastava palve (see vähendab vajadust teksti menetluse käigus muuta).

Ka eelnõu jõudmisel nõukogu menetlusse tuleks edastada keelelised märkused ja eelkõige termineid puudutavad märkused nõukogu eesti keele osakonnale võimalikult varakult, siis jõuab termineid vajaduse korral arutada ja nõukogu tõlkijad saavad need lisada institutsioonidevahelisse terminibaasi IATE ja/või andmebaasi ELISE kõigile tõlkijatele ja keelejuristidele kasutamiseks. Esimeseks kontaktpunktiks võiks nõukogu suunal olla nõukogu eesti keele osakonna koordinatsioon (et.coord@consilium.europa.eu), kus osatakse küsimusest olenevalt kas kohe vastata või suunata see edasi õigele inimesele (tõlkija, kvaliteedikoordinaator, keelejurist). See on eriti tähtis just teatud aktide puhul (nt ÜVJP aktid – piiravad meetmed), mille menetlemise tähtajad on lühikesed.

Ka õigusloomejuristi kaasamine varajases staadiumis võib osutada kasulikuks Euroopa Liidu õigusaktide tekstide terminoloogilise ühtsuse ja riigisisestelt kehtiva õigusega koosõla aspektist vaadatuna.

Jälgida eelnõu menetlust ka pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist.

Edastada märkused (kui neid on) keelejuristidele AEELile saadetud meilis esitatud kuupäevaks.

Teavitada AEELi, kui tõlgitud akt ei ole millegipärast õigeks ajaks saabunud.

Lisainfo

Terminibaas IATE <https://iate.europa.eu>

Kontaktid

Kirjaliku tõlke kontaktisik AEELis on Mertens EE.Mertens@mfa.ee

Komisjoni eesti keele osakond DGT-ET-0-SECRETARIAT@ec.europa.eu

Nõukogu eesti keele osakond et.coord@consilium.europa.eu

Nõukogu õigustalituse keelejuristid, Eesti üksus dql.et@consilium.europa.eu

Nõukogu terminoloogid et.term@consilium.europa.eu

Avaldatud õigusaktide parandused dql.rectificatifs@consilium.europa.eu

EP kirjaliku tõlke üksus dgtrad.etsecretariat@europarl.europa.eu

NB! Parandusi avaldatud õigusakti tekstidesse tehakse ainult oluliste sisuliste vigade puhul. **ENNE** kui parandusettepanek esitada, tuleks termineid kontrollida institutsioonidevahelises mitmekeelses terminiandmebaasis IATE.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.2. Eesti esindamine

Eesti soovib olla pragmaatiline ja arusaadava käitumisjoonega liikmesriik. Nõukogus (töörühmas ja Coreperis) peaks järgima 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, struktureeritult ning piisava taustainfoga nii, et sõnavõtu probleemistikust saavad aru ka teistest liikmesriikidest pärit diplomaadid).

Isegi enamik kogunud tippkõnelejaist on oma sõnavõtu eelnevalt läbi mõelnud ja selle kondikava paberile pannud; töögrupis osaleja võib vastavalt eelistusele oma sõnavõtu enne koosolekut valmis kirjutada, kui koosolekul käsitletav päevakorrapunkt seda võimaldab. Konkreetselt sõnastust puudutavad ettepanekud, samuti olulisemaid küsimusi puudutavad seisukohad esitatakse eesistujale ja/või töörühmale kirjalikult (eriti küsimustike vastused) hea tava kohaselt kohtumisele eelneval päeval või vastavalt kokkulepitud tähtajale. Kahtluste korral tuleks vaadata nõukogu kodukorda. Kui eksperdil tekib töörühmas mõne ootamatu ettepaneku korral Eesti seisukohas kahtlusi, näiteks juhul kui vastav seisukoht või asjakohased juhised puuduvad või mõni küsimus langeb teise ministeeriumi pädevusse, on parim tegutsemisviis teha vähemalt ootereservatsioon, et asjaomaste ekspertidega konsulteerida. Kiirkonsulteerimiseks on alati abiks tutvumine Eesti kehtiva õigusega, mis annab esindajale hetkel kehtiva olukorra suhtes vähemalt pidepunkti. Eesti seisukohtade tulemusliku esindamise absoluutseks eelduseks on eelnõu ning Eesti olukorra põhjalik tundmine, tugev analüüsitöö (sh mõjuhindangud) ja tõhus koordinatsioon AEELi, Riigikantselei ning ministeeriumite ekspertide vahel.

Lõpptulemuse mõjutamiseks ei saa kindlasti piirduda kõigest seisukoha esitamisega töörühmas või üksnes kirjalike kommentaaride ja sõnastusettepanekute saatmisega. Tööd tuleb teha nii teiste institutsioonide kui ka delegatsioonidega, tihti läbi mitteametlike konsultatsioonide (kohtumised, telefonikõned, lõunad vms), et neile pikemalt Eesti seisukohti selgitada. Seejuures on tähtis arvestada, et Eesti kuulub ELi koos 26 teise liikmesriigiga ning meie murede selgitamisel ei peaks tingimata rõhutama ainult Eesti-spetsiifilist probleemistikku, vaid leidma argumente, mis kõnetavad ka teisi delegatsioone. Mitme riigi ettepanek kõlab alati paremini kui ühe riigi erimure, mistõttu tuleks suuremate probleemide puhul üritada varakult samameelseid leida ja seisukohti koordineerida. Oluline on üles näidata konstruktiivsust ja paindlikkust – probleemide korral pakkuda välja lahendused ja konkreetsed sõnastusettepanekud (riigisisese õiguse erinevus ei ole üldjuhul argument, v.a kui probleem on põhiseadusliku iseloomuga).

Kuna Coreperis (või veel vähem nõukogus/ülemkogus) ei ole soovitatav tõstatada teemasid või teha eelnõude kohta reservatsioone, millest töörühmas ei ole juttu olnud (v.a siis, kui Coreperis arutatav tekst on töörühmas arutatuga võrreldes palju 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 usaldusväarsust. Kui eelnõu on jõudnud Coreperi, on saavutatud teatud tasakaal, mille uued nõudmised võivad ära rikkuda. Seepärast pole ei eesistuja ega komisjon nii hilises staadiumis enam huvitatud kompromisspaketi avamisest. Kirjutamata reegel on, et kui kompromisspaketti mingis osas muudetakse, tekib ka teistel osalistel automaatselt õigus lisanõuetele.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

5.2.1. Kuidas otsuseid mõjutada?

Ametniku töö põhieesmärk ELis on Eesti huvide kaitsmine ja seisukohtade esindamine. See eeldab omakorda ennekõike tõhusat kodutööd ja samuti mõjutamistegevust.

Koguge infot

Huvide võimalikult paremaks esindamiseks olge kursis oma valdkonna üldise arengu ja pikemaajaliste plaanidega, st millist poliitikat / milliseid õigusakte kavatseb komisjon välja töötada (vt allpool „poliitikatsükkel“). Mitmeid õigusaktide algatuste kavandeid arutatakse enne ka eri kohtumistel. Planeerige kogutud info pinnalt tegevused, kuidas eelnõu võimalikult varases staadiumis Eestile sobivas suunas mõjutada.

```
.vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 a, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h1, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h2, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h3, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h4, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h5, .vp-paragraph-color--text-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-b413881e-ffe7-474e-a539-730d1bb10ab4 > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Euroopa Komisjoni algatuste poliitiline elutsükkel

Komisjoni töö õigusakti eelnõude ettevalmistamisel koosneb viiest etapist:

1. Olukorra hindamine (evaluation). Komisjon hindab, millisel määral vastab kehtiv õigusakt vajadustele ja kui palju lisandväärtust annaks uus regulatsioon.
2. Komisjoni tööprogrammi koostamine (Commission Work Programme) järgmiseks aastaks komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu dialoogi alusel. Komisjon töötab välja dokumendi, mis selgitab poliitilisi prioriteete ja määrab kindlaks nende saavutamiseks vajaliku strateegia. Komisjoni president tutvustab enne komisjoni iga-aastase tööplaani vastuvõtmist Euroopa Parlamendile ja nõukogule komisjoni tööprogrammi koostamise peamisi elemente.
3. Avalikud konsultatsioonid (public consultations). 12 nädalat kestvad konsultatsioonid annavad kõigile huvipooltele võimaluse eelnõu kohta arvamust avaldada.
4. Mõjuhindang (impact assessment). Võtab üldjuhul aega 1–1,5 aastat, kuid erandjuhtudel võib mõjuhindangu koostamisest loobuda. Annab ülevaate eelnõu majanduslikest, sotsiaalsetest ja keskkonnamõjudest. Mõjuhindangute koostamine on kohustuslik ka delegeeritud õigusaktide puhul.
5. Ettevalmistamine ja vastuvõtmine (preparation and adoption). Eelnõu koostamisele järgnevad komisjoni teenistustevahelised konsultatsioonid.
6. Õigusakti eelnõu ettevalmistamisele järgnevad läbirääkimised nõukogus ja parlamendiga. Komisjon on läbirääkimistesse lõpuni kaasatud. Vajaduse korral esitab komisjon eelnõu keerulisemate aspektide selgitamiseks mitteametlikke dokumente. Kui aga komisjon leiab, et eelnõu on läbirääkimiste käigus liiga palju muutunud, võib ta selle tagasi võtta, kuni see on läbinud nõukogus esimese lugemise.

Sekkuge võimalikult vara

Kui komisjon asub Eesti jaoks olulist algatust (teatis, õigusakti eelnõu, järelhindamine, toimivuskontroll jt), välja töötama, püüdke luua sidemeid komisjoni ametnikega ja arvestage planeerimisprotsesse. Seega silma ei tule peal hoida mitte ainult uutel algatustel, vaid ka järelhindamistel ja suurematel toimivuskontrollidel, sest nendest kasvavad komisjonil hiljem välja uued mõtted ning neid tuleb pidada pea sama olulisteks kui uued algatused. Komisjon avaldab tegevuskavasid, et teavitada sidusrühmi ja kodanikke uutest algatustest ning hindamistest ja toimivuskontrollidest (vt Euroopa Komisjoni [kodulehelt](#)). Kui komisjonil on kavas koostada mõjuhindang, siis asendatakse tegevuskava esialgse mõjuhindanguga, milles esitatakse üksikasjalikumalt probleemi kirjeldus, subsidiaarsusega seotud küsimused, poliitikaeesmärgid ja -võimalused ning iga võimaluse tõenäoline mõju.

Arvestage, et kõige tõhusamalt saab eelnõu mõjutada algatusfaasis ehk algatuse väljatöötamisel, enne kui komisjon on selle esitanud. Komisjonist juba nõukogu ja parlamendi töölaudadele jõudnud algatust on palju raskem muuta, veelgi raskem on suunata selles faasis komisjoni algatust tagasi võtma. Arvestades läbirääkimiste dünaamikat, tuleb arvestada võimalusega, et komisjonis langetatud valik võib lõppmängus osutuda just kuldseks keskteeks, mistõttu on oluline, et võimalik tulevane algatus oleks üsna lähedal Eesti soovidele. 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. Vastavalt teema olulisusele tuleb planeerida ka sekkumise tasand – kas piisab vaid ekspertide suhtlusest oma kolleegidega või on vajalik ka kõrgema taseme kaasatus alalise esindaja või tema asetäitja, kantsleri ja ministrini välja.

```
.vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 a, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h1, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h2, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h3, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h4, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h5, .vp-paragraph-color--text-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-cabd4551-9a04-4333-bf73-c23d92db63f8 > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Algatuste planeerimine Euroopa Komisjonis

- ✓ Üldise poliitilise raami Euroopa Komisjoni tööplaanile (Commission Work Programme, lüh CWP) annavad Euroopa Komisjoni presidendi poliitilised suunised. Euroopa Komisjoni tööplaan kiidetakse heaks eelneva aasta oktoobris.

Lisaks eelnevale:

- ✓ eelarvemenetlus, mitme- ja iga-aastase eelarve ettevalmistamine (septembriks / tegelikult juunis);
- ✓ nõukogu ja parlamendi strateegiline kalender (eesistumiskalendrid, temaatilised programmid jne);
- ✓ ülemaailmne ja liikmesriikide strateegiline kalender: olulised sündmused liikmesriikides (eriti tähtis ajastamise perspektiivist), aga ka rahvusvahelisel areenil (nt G8, G20 kohtumiste, ülemkogude/tippkohtumiste, rahvusvaheliste konverentside ajakava jne);
- ✓ ülemkogu otsused: ülemkogu on olnud oluline algataja, kalendriseadja ja suunanäitaja (seega ka üks tõhusamaid võimalusi komisjoni töökava mõjutada).

Töötage intensiivselt

- ✓ **iseendaga:** nõukogu küllaltki tehnokraatlik otsustusmehhanism tasandab paljuski riikide suurusest, rikkusest jm tulenevad erinevused ning ekspertide sisuline kvaliteet võimaldab töörühma mõjukamatel liikmetel otsuseid ka sobivas suunas mõjutada. Hea ekspert ei tunne 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 neid (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. Vajaduse korral pakkuge kompromisse, olge konstruktiivne, töötage lahenduse nimel. Kuna töörühmades osalevad tihtipeale liikmesriikide parimad valdkonna 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 esitatud 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 sõnastusettepanekut koostades on ühtlasi välditud sinna konfrontatsiooni põhjustavate elementide sissekirjutamist. NB! Eelnõude põhjenduspunktides sisalduv on sama tähtis kui õigusakti tekst ise, sest põhjenduspunktis sisalduv kontekst/vaatenurk ja see määrab tõlgenduse. Eesistuja annab tavaliselt uute tekstiversioonide puhul töörühmale parandusettepanekute esitamiseks tähtaja, millest tuleb probleemide korral kindlasti kinni pidada, ning vajaduse korral kahepoolset suuliselt üle rääkida, et mõjutada eesistujat meile vajalikke sõnastusi järgmises eelnõu versioonis kajastama.
- ✓ **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 ka õigusteenistus). Hädavajalik on omada häid suhteid Euroopa Parlamendi vastava valdkonnaga töötavate liikmete, nende kabinetiliikmete ja komisjonide ametnike, Eestist valitud parlamendiliikmete ja nende assistentidega. Soovides parlamendi otsustele mõju avaldada, tuleb aktiivset kuluaaripoliitikat ajada eelkõige parlamendikomisjonides ja raportite koostamise algfaasis, sest võimalused teha seda täiskogul on sisuliselt olematud. Vajalik on hõlmata ka komisjonide sekretariaatides töötavaid parlamendiametnikke, kes tihtipeale raporteid koostavad ja kellel on suur mõjuvõim.

Euroopa Liidu tasandil on lisaks institutsioonidele mõjutajateks liikmesriigid, regioonid, teised ELi institutsioonid, kolmandad riigid, huvirühmad, ettevõtjad (sh nende assotsiatsioonid), meedia ja

mitmesugused mõttekojad. Huvirühmadel on valdkondlikke (eksperdi)teadmisi ja kontakte, mistõttu nendega suhtlemine on vajalik ja kasulik nii info hankimise kui ka koalitsioonide loomise seisukohast. Eestit on võimalik oskusliku tööga meie tegelikust suurusest palju suuremaks muuta.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

5.3. Soovitused nõukogu töös paremaks osalemiseks

Nõukogu töörühmas tehakse õigusakti eelnõu või muu dokumendi kohta ettepanekuid ja reservatsioone, mida on võimalik kaitsta või kinnitada Coreperi koosolekul või nõukogu istungil toimuvatel läbirääkimistel. Üldjuhul Coreperis ja nõukogus uute seisukohtadega välja ei tulda, seepärast tuleb töörühmades osalemiseks tagada juhiste olemasolu ja kvaliteet. Eduka esindamise peamine eeldus on hoolikas kodutöö – põhjalik ettevalmistus ja seisukoha olemasolu (sealhulgas piisav kaasamine ja seisukohtade kooskõlastamine kõikides läbirääkimisetappides). ELi töörühmades osaleja peaks silmas pidama ka pikaajalist perspektiivi, st et ELi läbirääkimised ei kujuta endast nullsummamängu ja et töörühmas osalevate partneritega tuleb koos töötada veel paljude küsimustega ning palju aastaid.

Iseenesest mõista tuleb ELi eelnõudega töötades pidevalt paralleelselt analüüsida Eesti kehtivat õigusraamistikku, mis ühest küljest võimaldab teadvustada kõikvõimalikke ettetulevaid probleeme ja kaasata asjast huvitatud pooled ning hinnata viivitamata võimalikku mõju ning teisest küljest ka vältida/ennetada tulevasi probleeme ülevõtmisel (nii sisulisi kui ka hiline mist). Võimalike probleemide teadvustamine juba varases faasis võimaldab vältida olukorda, kus ülevõtmisel tekib 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, teistele delegatsioonidele ja Euroopa Komisjoni ja vajadusel ka Euroopa Välisteenistuse esindajatele. Sellisel juhul peaksid tekstimuudatuse ettepanekud olema eesistujale ja koopia nõukogu sekretariaadile ning nõukogu õigusteenistusele aga ka teistele delegatsioonidele olema edastatud enne töörühma minekut. Kirjalik tekst peaks olema esitusvalmis hiljemalt töörühma kohtumisel (vt EL nõukogu kodukorra V lisa nõukogu töömeetodid).

Tekstimuudatuse ettepanekus võiks lühidalt ettepanekut tutvustada ja põhjendada ning esitada ettepaneku tekst. Ettepaneku tekst peaks arvestama läbirääkimiste võimalikku edasist käiku ja olema üldjuhul esitatud väikese varuga, st mitte pakkuda kohe minimaalselt sobivat lahendust. Ettepaneku tekstiga kaasas olev vabas vormis põhjendus võiks probleemistiku tausta avada ning selgitada, kuidas meie ettepanek selle probleemi lahendab.

Kirjalikes ettepanekutes peaks olema märgitud ettepaneku teinud delegatsiooni nimi; päevakorrapunkti pealkiri ja selle dokumendi number, mille kohta ettepanek tehakse; kohtumise kuupäev;

artikkel/tekstiosa, mille kohta ettepanek tehakse. Tekstis tuleb näidata, milles muudatus tehakse – läbikriipsutatud mittesobiv tekst ning rasvases kirjas tekst, mida soovitakse lisada.

Soovitav on leida enne teiste delegatsioonide hulgast toetajaid, et tulla välja ühise tekstimuudatuse ettepanekuga, mis seisukohaga arvestamise võimalust märkimisväärselt suurendaks.

Tekstimuudatused tuleks esitada positiivses sõnastuses (jaatuse ja mitte eituse kaudu) ning mitte läbi kitsalt riigi prisma, vaid juba sellisena, et see võiks olla vastuvõetav enamikule kohalviibijatele (vajaduse korral võib esitada kohe ka alternatiivsõnastuse). Isegi kui delegatsioonid ei toeta pakutut täielikult, on tähtis, et eesistuja arvestaks pakutut ja et delegatsioonid ei oleks sellele vastu. Eelnev käib ka sõnastuste kaitsmise kohta töörühmas.

```
.vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b a, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h1, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h2, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h3, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h4, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h5, .vp-paragraph-color--text-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-4fa1154b-66fc-4970-9577-4a87b1f1431b > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Eksitustest töörühmades, mille tulemusel on jäänud Eesti seisukoht kajastamata:

- ✓ ekspert on töörühmas esitanud seisukoha suuliselt, mitte kirjalikult, ja hiljem pole kontrollinud selle olemasolu eelnõu joonealustes märkustes;
- ✓ ekspert, kes töörühmas ei osale, on saatnud Eesti seisukoha eesistujale kirjalikult ja igasuguse 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.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 21.10.2024

5.4. Juhiste koostamine

Juhised on Eesti seisukohta kajastav käitumisjuhend. Seda kasutab Eesti esindaja eelnõu või dokumendi arutelul komisjoni komiteede, nõukogu töörühmade või Coreperi koosolekutel ning ministrite nõukogu istungitel. Juhised koostab eelnõu või dokumendi valdkonna eest vastutava ministeeriumi/asutuse ametnik tihedas koostöös esinduse atašeeaga, töökorraldus võib varieeruda ministeeriumide lõikes.

Ülemkogu juhiste tellimuse edastab ministeeriumidele ELS.

Coreperide juhiste tellimuse esitab AEEL iga nädal. Kõikide päevakorrapunktide jaoks ei ole vaja juhiseid koostada. AEEL määrab oma tellimuses, milliseid juhiseid täpsemalt vajatakse.

Nõukogude ja neid ettevalmistavate organite juhiste koostamise praktika on ministeeriumiti erinev, kuid kohtumistel esindatavad seisukohad peavad olema kooskõlastatud kaasvastutavate ministeeriumidega ning ELSiga.

Kuigi juhiseid ei ole vaja koostada igaks kohtumiseks, on tähtis, et Eestit esindav ametnik mõtleks eelnevalt läbi, mida ta eelseisval kohtumisel saavutada soovib, ning valmistaks ette kohtumise sõnavõtu(d).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 06.10.2024

5.4.1. Kuidas kirjutada häid juhiseid

Juhised on käitumisjuhend Eesti seisukoha esitamiseks konkreetsete küsimuste puhul, mitte arutelu all oleva eelnõu ümberjutustus. On oluline, et juhised oleks konkreetsete, selged, lühikesed ja hästi struktureeritud. Üldjuhul peab juhiseid kasutama keegi teine ning seda asjaolu tuleb juhiste koostamisel alati silmas pidada, mh konsulteerides juhiste koostamise ajal juhise kasutaja või tema nõunikuga (Coreperi istungite puhul vastavalt Antici või Mertensiga ja PSC puhul Nicolaidisega) ning esinduses teema eest vastutajaga.

Põhipunktid, mida juhiste kirjutamisel peaks meeles pidama, on järgmised:

- ✓ **Koosolekukeskne lähenemine.** Juhised peavad arvestama päevakorrapunkti arutelu eesmärki. Koosoleku alusdokumenti tuleb hoolikalt analüüsida ning varasemaid juhiseid ajakohastada. Näiteks kui eesistuja saadab eelnevalt konkreetsete küsimused eri alternatiivsete lahenduste kohta, mille kohta ta koosolekul delegatsioonide arvamusi ootab, siis tuleb neile kindlasti ka vastata.

- ✓ Arvestage **juhiste kasutajaga** ja sõnastage instruksioon selgelt. Juhiste põhjalikkus, üldisus või tehnilisus sõltub sellest, kellele juhised on mõeldud (ekspert, erialadiplomaat, suursaadik, minister) ning kes on kuulajaskond. Koostaja peaks arvestama, et seisukohta peavad esitama inimesed, kes ei pruugi olla vastava ala eksperdid ning seisukohta kuulavad inimesed, kellel ei pruugi olla väga head arusaama Eesti siseriiklikust olukorrast. Suunisest „sõnavõtt vajadusel ja liikmesriikide arutelu korral eelnõu artiklite juures“ on kasu vaid siis, kui juhiseid kasutab ekspert, kes suudab arutelu käiku jälgida.
- ✓ **Seisukoht peab olema põhjendatud.** Miks me midagi toetame/vastustame? Põhjendustesse võiks olla lisatud fakte, viidatud teaduslikule uuringule, mõjuanalüüsidele jne. Ebaselged seisukohad või lausa väljamõeldised 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 käsiraamatu alapeatükki 4.2. Eesti seisukohtade esindamine: Kuidas? Kus? Millal?). Põhjendused peaksid olema esitatud loogiliselt ja selgelt.
- ✓ Määrake läbirääkimisruum ja usaldage esindajat. Juhistega tuleb esindajale anda ette üldine, Eesti seisukohast lähtuv suund, kuhu soovime jõuda. Lisada tuleb konkreetsed küsimused ja sõnastusettepanekud üksikasjalikumana arutelu tarbeks. Olulistest küsimustest esitage selgelt 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 esitada need aspektid, mida juhiseid kasutav Eesti esindaja peab tähelepanelikult jälgima ning millise arengu korral peab ta kiiresti Eesti eksperdigaga/pealinnaga konsulteerima.
- ✓ Hoidke oma aega olulisele. Kui küsimus Eestile erilist huvi ei paku, siis tuleks seda ka nii väljendada, lisades juhistesse vaid lühikese kommentaari selle kohta, millega on tegemist ja miks Eestil huvi ei ole. Samas kui on teada, et oodata on lauaringi teemal, mis Eestile erilist huvi ei paku, siis tuleb siiski väike sõnavõtt teha kasvõi väljendades näiteks lühidal enda toetust. Kui „sõnavõtt pole vajalik“, siis ei ole mõtet kirjutada pikki juhiseid.
- ✓ **Operatiivsus ja koostöö.** Juhised peavad alati sisaldama koostaja ja kooskõlastaja kontaktandmeid (sh võimaluse korral mobiiltelefoni numbrit). Koostaja peab arvestama võimalusega, et esindaja võib soovida lisainformatsiooni/täpsustusi ka vahetult enne koosolekut või selle ajal. Juhise koostamisel tuleb teha koostööd esindaja/diplomaadiga, kes juhiste hiljem kasutab.
- ✓ Juhised tuleb kooskõlastada asjassepuutuvate ministeeriumide ja ELSi vastutavate nõunikega.

.vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 a, .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 h1, .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 h2, .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 h3, .vp-paragraph-color--

```
text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 h4, .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-
a747fc6be1a5 h5, .vp-paragraph-color--text-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 h6 { color: #ffffff; }
.c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-
color-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117,
120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-1ddfcf37-767b-41b3-9e93-a747fc6be1a5 > .container-
overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Jutupunktide kirjutaja meelespea

- ✓ Arvestage, et tekst kantakse ette suuliselt. Kuulajatel ei ole teksti kirjalikult ees ning neil puudub võimalus seda üle lugeda, kui midagi jäi segaseks.
- ✓ Kuulaja tähelepanuvõime on keskmiselt 100 sõna minutis (750 tähemärki). Liiga infoihke tekst on suuliselt raskesti jälgitav.
- ✓ Kasutage võimalikult lühikesi, lihtsa struktuuriga lauseid. Koma asemel eelistage punkti.
- ✓ Kui kasutate kirjalikku alusteksti (Vabariigi Valitsuse seisukoht, järelduste eelnõu, õigusakti eelnõu), kohandage tekst suulisemaks, nt pikad laused võib teha mitmeks lühemaks lauseks.
- ✓ Koosolekutel, kus on palju töökeeli ning sünkroontõlge, alustage tänusõnade ja lühikese sissejuhatusega, et olulise sõnumi hetkeks oleks kuulajate tähelepanu koondunud (kõigil soovijatel kõrvaklapid peas, õige kanal valitud). Arvestage, et isegi kui sõnavõtt on inglise keeles, kuulavad paljud tõlget teistesse keeltesse.
- ✓ Tekst olgu visuaalselt hästi liigendatud ja suures kirjas (tähesuurus min. 14, topelt reavahe). Kasutage alapealkirju, sõrendust, alla joonimist või paksu kirja oluliste mõtete rõhutamiseks. Ka pausid võib tekstis eraldi märkida, nt iga tervikmõtet sisaldav fraas võib olla eraldi real.
- ✓ Ei tasu karta kõige tähtsamate seisukohtade tekstis üle kordamist.
- ✓ Lõpetuseks asetage end mõttes kõneleja rolli – kas mõte on esimesel lugemisel arusaadav? Kas teksti ülesehitus võimaldab kõnelejal aeg-ajalt luua silmside kuulajatega

Tekstinäited

Ava kõik

KirjalikSuuline

KIRJALIK

Kohalike omavalitsuste territoriaalse suuruse kasvamise järel on vajadus sihipäraselt kujundada sellised uued juhtimis- ja valitsemismudelid, mis oleks tugevateks tagatisteks strateegilise juhtimise tähtsuse kasvule ja ääremaastumise süvenemise pidurdamisele.

SUULINE

Kohalikud omavalitsused on palju suuremad kui varem. Seetõttu tuleb luua uued juhtimis- ja valitsemismudelid, mis aitavad ära hoida ääremaastumist.

Ava kõik

KirjalikSuuline

KIRJALIK

Väikse ja keskmise suurusega ettevõtete (edaspidi ka VKE), aga eelkõige mikro- ja väikeettevõtjate – kes moodustavad Euroopa majanduse südame ja kel on otsustav tähtsus tööhõive seisukohalt – rahastamine on komiteele tõeliselt südamelähedane.

SUULINE

Komiteele on väga tähtis VKEde, eelkõige mikro- ja väikeettevõtjate rahastamine. Just nemad viivad Euroopa majandust edasi ja aitavad tagada tööhõivet.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 06.10.2024

5.4.2. Coreperi koosolekute ettevalmistamine

Ettevalmistusi Coreperide kohtumiseks koordineerib AEEL, kes korraldab kohtumiste juhiste tellimise ministriumidelt. Juhiste koostamisel on soovitatav kasutada selleks kokkulepitud formaati. Coreperi tellimuses esitab AEEL ministriumidele II punktide ehk arutelupunktide kohta käitumissuunise ettepaneku ja läbirääkimiste tausta (nn trellid) ning tellib vajaduse korral ministriumidelt lisajuhised, sh jutupunkte. Kui lisajuhiseid ei tellita, kooskõlastavad ministriumid ja Riigikantselei ELi sekretariaat AEELi saadetud tellimuses sisalduva ettepaneku vaikimisi. Juhul kui trellides märgitu kohta tekivad

eriarvamused, siis koostatakse samuti juhised. Juhised koostatakse Eesti seisukohtade alusel ning koostaja kooskõlastab käitumissuunise asjaomaste ministriumide ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga.

Kui tellimuses ei ole juhiste koostamist vajalikuks peetud, kuid ministrium või Riigikantselei peab seda vajalikuks, siis annab juhise algataja sellest AEELile teada ja korraldab aegsasti juhiste koostamise ning tagab käitumissuunise kooskõlastamise. AEELi atašee peab olema juhise koostamisse kaasatud. Kui käitumisinstruktsioon on selge ja kohtumiseks on vaja ainult jutupunkte, siis koostab jutupunktid vastavalt ministriumite töökorraldusele, kas AEELi atašee või pealinna ekspert. Atašee veendub, et lõplikud ja kooskõlastatud juhised (sh jutupunktid) on saadetud tähtajaks kõigile osalistele.

Coreper I juhiste tellimuse põhi

JUHISE TELLIMUS, MILLELE AEEL OOTAB VAIKIVAT KOOSKÕLASTUST

Pealkiri

Faili/arutelu pealkiri lihtsustatult eesti keeles

Kas ja millist juhist on vaja?

Juhis / jutupunktid / taust / piisab trellidest

Eesti seisukoht COREPERis

Kas saame PRESi toetada või mitte? Millistel tingimustel? Infopunktid võtame teadmiseks.

Vastutaja AEELis

Annab (trelli) alusinfo

Vastutaja ministriumis

Kooskõlastab juhiste (mitte)vajalikkuse ja seisukoha; koordineerib juhiste koostamist

Vastutaja ELSis

Kooskõlastab juhiste (mitte)vajalikkuse ja seisukoha ning juhiste korral käitumislüüsi/erihuvi

AEEL SISEND SAADIKULE JA PEALINNALE, KOOSKÕLASTUST EI OODATA

PRES eesmärk

Miks on punkt päevakorras?

Eesti eesmärk/erihuvi

Mis on meile lõpptulemuse juures oluline, mh punased jooned? Kas erihuvi puudub või on juba arvesse

võetud? Kui menetletakse eelnõud, mis on Eestile oluline, kuid konkreetne päevakorrapunkt ei käsitle meile huvi pakkuvaid sätteid, siis võiks ka selle ära märkida. EE poolt esitatavate sõnastusettepanekute põhisisu.

Arutelu eeldatav kulg ja mänguvälja kaardistus

Liikmesriikide ja komisjoni seisukohtade kaardistus. Kui pikka arutelu on oodata – lauaring (kas mitmes voorus?), pool lauaringi, üksikud sõnavõttud? Sõnavõttude iseloom (sisulised või pigem tänamine)? Kes võtab sõna ja miks? Kellel on probleem? Milline on eeldatav tulemus? Kas on oodata teksti muutmist kohapeal (draftimine)? Millised on viimased indikatsioonid eesistujalt ja komisjonilt? Kuidas suhtuvad delegatsioonid EE sõnastusettepanekutesse (kui see on asjakohane)?

Otsustuskord (KHE, LHE, ÜH)

Oleneb otsusepunkti sisust. Infopunktide puhul võib siia lahtrisse kirjutada N/A (not applicable).

Märkused

Kõikvõimalik lisateave AEELilt, sh jutupunktid ja lühidalt läbirääkimiste senine areng. EP positsioon. Olulisemad mineviku- ja tulevikukohtumised. 1-2 lausega, mis ettepanekuga on üldse tegu/eesmärk.

Coreper II juhiste tellimuse põhi

PRES eesmärk

Miks on punkt Coreperis?

Eesti eesmärk/erihuvi

Eesmärk selles konkreetses Coreperis (ja kuidas see aitab kaasa lõpptulemuse saavutamisele)

Eesti seisukoht

Mis on meile lõpptulemuse juures oluline, mh punased jooned?

Milliseid juhiseid on vaja?

Ei ole vaja / jutupunkte (enamasti ministeerium/AEEL) / tausta (ministeerium) / kommenteeritud järeldusi (ministeerium) / täisjuhiseid (ministeerium)

Arutelu eeldatav kulg

Mis Coreperis toimub? Kellel on probleem?

Otsustuskord (KHE, LHE, ÜH)

Mõjutab väga palju konkreetset käitumist

Märkused

Kõikvõimalik lisateave AEELilt, alusdokumendid jne

Vastutaja AEELis

Annab koostöös Anticiga trelli alusinfo

Vastutaja ministeeriumis

Vaikiv kooskõlastus juhiste (mitte)vajalikkusele / koordineerib juhiste / tausta koostamist / koostab need

Vastutaja ELSis

Kooskõlastab (vaikimisi) juhiste vajaduse ning juhiste korral käitumisliini/erihuvi

```
.vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af a, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h1, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h2, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h3, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h4, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h5, .vp-paragraph-color--text-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-41db0364-df54-454e-83cd-68f29ef4a7af > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Coreperi juhiste juhend

JUHISED

XX (pkp nr vastavalt agendale). Päevakorrapunkti nimi inglise keeles.

JUTUPUNKTID (Times New Roman, 14)

Jutupunkt inglise keeles

Jutupunkt inglise keeles

Jutupunkt inglise keeles

...

Jutupunktid peavad kajastama Eestile olulisemaid seisukohti ja nende põhjendusi.

Jutupunktid ei ole copy-paste seisukohtadest. Jutupunktid peaksid põhinema seisukohtadel, kuid arvestama konteksti, kus neid kasutatakse.

Jutupunktide esitaja eelistusest olenevalt peaks jutupunktid olema kas mahaloetavad või üldisemad.

Üldiste jutupunktide puhul peaks need sõnavõtjale andma aluse (põhjendused ja näited), millest sõnavõttus lähtuda.

Jutupunktid ei pea sisaldama kõiki seisukohti – kui meil on suures koguses tehnilisi seisukohti, siis pika loetelu ettelugemine võib kahjustada meie suutlikkust mõjutada otsust kõige olulisemates küsimustes.

Jutupunkt peab olema mõeldud vastavale auditooriumile (Coreperi liikmed). Kuna tegemist pole ekspertidega, siis peab jutupunkt olema suhteliselt lihtsalt esitatud ja hästi põhjendatud.

Teretulnud on näited varasematest läbirääkimistest ning muud emotsioonid, mis aitavad tähelepanu tõmmata.

Päevakorrapunkti eesmärk:

- Mida tahab Coreper saavutada?
- Mis on arutelu eesmärk ministrite nõukogus?

Head näited:

- Eesistuja ettevalmistatud kompromissettepanekute läbivaatamine kokkuleppe saavutamiseks põhilistes vaidlusküsimustes.
- Kinnitada järelduste eelnõu ning kavandatavad küsimused debatiks.
- Eesistuja koostatud eduaruande heakskiitmine või teatavaks võtmine.

Halvad näited:

- poliitiline kokkulepe
- arutelu

Otsustuskord: KHE/LHE/ÜH**Hetkeseisu lühikirjeldus:**

Milline on eelnõu viimane seis enne Coreperi? Millised on peamised lahtised küsimused (vastavalt PRES alusdokumendile, kui see eksisteerib)? Millistes Eestile olulistes küsimustes ei ole kokkulepet ja miks? Millised on eri seisukohad nendes küsimustes? Viimase töörühma tulemus. Kõikide relevantsete osaliste (teised liikmesriigid, PRES, KOM, EP) arvamus, kelle positsioon võiks oluliselt mõjutada arutelu üldist käiku või Eesti positsiooni (vajaduse korral info liikmesriikide häälte arvatava jagunemise kohta). Kui tõenäoline on, et PRES oma eesmärgi saavutab? (NB! Tuleb meeles pidada, et riigi esindaja Coreperis pole valdkonna ekspert, mistõttu märksõnade loetelu esitamine, paragrahvide numbrite loetlemine või töörühma kohtumise kokkuvõtte copy-paste ei aita.)

Eesti eesmärk selles Coreperis ja seisukohad meile olulistes küsimustes (koos punaste joontega, kui neid on): Mida ja millistel tingimustel tahame saavutada?

Reservatsioonid: Kus on Eestil reservatsioonid (artikli, muudatuse (amendment), joonealuse märkuse (footnote) number)? Kui reservatsioon on Coreperis arutatava punkti kohta, siis lühidalt (üks lause) selle artikli sisu, mille kohta märkus käib. Kas Eesti säilitab reservatsiooni või võib selle tagasi võtta?

SEISUKOHAD

Milline on Eesti seisukoht kõigi arutusele tulevate küsimuste kohta (esitada vajaduse korral artiklite ja/või joonealuste märkuste või triloogil tehtud muudatuste kaupa)? Miks me oleme just sellisel seisukohal?

TAUST / LÄBIRÄÄKIMISTE ARENG

Pikemalt seniste arutelude käigust. Mis on praeguse olukorra tagamaad? Eesti valitsuse seisukoha põhjused, otsuse kuupäev (ad).

NB! Viimase töörühma memo lisada failina.

5.4.3. Soovitused nõukogu istungi ettevalmistajale

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 bürokratlikke 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 bürokratliku 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 protokollis lisamiseks). Nõukogu protokollis 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 eesmärgi tähistav termin (vt terminoloogia kohta nõukogu dokumenti [7178/16](#)).

Eesmärkide kindlaksmääramise otsustab eesistuja nõukogu töörühmades ja komiteedes toimunud arutelu tulemuslikkuse põhjal. Eesmäärke 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. 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 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 märges 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 jätetud voli otsustada esimesele arutelule järgnevate arutelude avalikustamise üle.

Vahel on nõukogu päevakorras märke 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 arvamusel 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 protokollis. 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 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, 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

5.4.4. Soovitused ülemkogu kohtumise ettevalmistajale

Ülemkogu ettevalmistusprotsess

Ülemkogude ettevalmistuse kontekstis tuleb vahet teha teemaplaneerimisel ja kohtumiste planeerimisel ning vastavalt sellele on võimalik planeerimisprotsess jagada kaheks. Ühest küljest tuleb ülemkogusid planeerida teemade põhjal ja seda on võimalik teha juba üsna pikalt ette, seda eriti, kui teemad on ette teada või tavapärased (nt Euroopa poolaasta tsükkel märtsi korralisel ülemkogul). Teemaplaneerimine on tihti seotud ELi tavapärase töömeetodiga, mil ülemkogu on varem esitanud poliitilise tellimuse, komisjon esitab seejärel algatuse/alusinfo, harunõukogus valmistatakse teema ette ning ülemkogu sõlmib otsad kokku ja küsimuse lahendamine siirdub seejärel järgmisse faasi (nt hakatakse tehnilist lahendust / algatuse ette valmistama, kuivõrd poliitiline kompromiss seisneb vaid millegi tegemises ja selle põhiparameetrites).

Teisest küljest peab ülemkogusid planeerima ka kohtumise põhjal (nn ülemkogu tsükkel), vastavuses ametliku kalendri ja kehtivast õigusest tulenevate kohustustega (st Vabariigi Valitsuse seadusest ning

Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest tulenevad nõuded). Kohtumiste planeerimine on selgelt ja kuupäevade kaupa reeglistatud protseduur ja – kui ei ole tegemist just erakorralise ülemkoguga – toimub võrdlemisi korrapäraselt. Samas vastavalt vajadusele võib ka korraliste ülemkogude puhul tulla ette ajakava nihkumisi.

ADA

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **esmaspäev**, 13.05.2024 – ADA edastatakse delegatsioonidele
- ✓ **kolmapäev**, 15.05.2024 – Coreper võtab ADA teadmiseks ja peab selle üle arutelu
- ✓ **esmaspäev**, 21.05.2024 – üldasjade nõukogu võtab ADA teadmiseks ja peab selle üle arutelu

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **esmaspäev**, 13.05.2024 – ADA edastatakse delegatsioonidele
- ✓ **kolmapäev**, 15.05.2024 – Coreper võtab ADA teadmiseks ja peab selle üle arutelu
- ✓ **esmaspäev**, 21.05.2024 – üldasjade nõukogu võtab ADA teadmiseks ja peab selle üle arutelu

Järelduste suunised

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **esmaspäev**, 10.06.2024 – järelduste suunised edastatakse delegatsioonidele
- ✓ **kolmapäev**, 12.06.2024 - Coreper arutab järelduste suuniseid

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **laupäev**, 8.06.2024 – järelduste suunised edastatakse delegatsioonidele
- ✓ **kolmapäev**, 12.06.2024 – Coreper arutab järelduste suuniseid

Järeldused Coreperis

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **esmaspäev**, 17.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse järelduste eelnõu esimene versioon (v1)
- ✓ **kolmapäev**, 19.06.2024 – Coreper arutab järelduste eelnõud

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **teisipäev**, 18.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse järelduste eelnõu esimene versioon (v1)
- ✓ **neljapäev**, 20.06.2024 – Coreper arutab järelduste eelnõud

Järeldused Coreperis ja ÜNil

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **esmaspäev**, 24.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse täiendatud järelduste eelnõu (v2)
- ✓ **teisipäev**, 25.06.2024 – üldasjade nõukogu arutab täiendatud järelduste eelnõud (v2)

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **reede**, 21.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse täiendatud järelduste eelnõu (v2)
- ✓ **esmaspäev**, 24.06.2024 – Coreper arutab täiendatud järelduste eelnõud (v2)
- ✓ **teisipäev**, 25.06.2024 – üldasjade nõukogu arutab täiendatud järelduste eelnõud (v2)

Järeldused mitteametlikus Coreperis

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **teisipäev**, 25.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse täiendatud järelduste eelnõu (v3)
- ✓ **kolmapäev**, 26.06.2024 – Coreper arutab täiendatud järelduste eelnõud (v3)

Järeldused Ülemkogul

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **kolmapäev**, 26.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse üldasjade nõukogu arutelu järgselt täiendatud järelduste tekst (v3)

REAALNE AJAKAVA

- ✓ **kolmapäev**, 26.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse üldasjade nõukogu ja Coreperi arutelu järgselt täiendatud järelduste tekst (v4)

Järelduste lõplik versioon

AJAKAVA ÜLEMKOGU EESISTUJA TEEKAARDI KOHASELT

- ✓ **neljapäev**, 27.06.2024 – delegatsioonidele edastatakse ülemkogu esimese päeva järgselt täiendatud järelduste tekst (v4)

REAALNE AJAKAVA

- ✓ neljapäev-reede, 27.-28.06.2024 – riigipeade ja valitsusjuhtide heakskiidetud järelduste lõplik versioon edastatakse ülemkogu kohtumise lõpus delegatsioonidele ja meediale (v5)

Selgitustega päevakord (Annotated Draft Agenda; ADA) esitatakse ülemkogule umbkaudu viis nädalat enne ülemkogu toimumist. ADA sisaldab peamisi aruteluteemasid, aga on sisult üsna lakooniline (s.o ei anna edasi arutatava sisu, pigem markeerib teemad). ADA arutatakse Coreperis ja üldasjade nõukogus, ent dokumenti ei muudeta (selle käsitlemine pole sõnastamisülesanne) ja teksti parandusettepanekuid ei ole seetõttu mõtet esitada. Küll aga on ADA varajane võimalus teadvustada probleeme ettepanud

teemades või tõstatada arutelu vajavaid teemasid (argumenteeritult) ning ka siin kehtib põhimõte, et kui oodatava tippkohtumise valguses on esile kerkimas (ala-)teemasoove või probleeme, tuleks sellest juba varakult teavitada.

Eelnevad protsessid võivad olla ka paralleelsed – algatusi valmistatakse tehniliselt ette, aga samas juba otsitakse poliitilist konsensust.

Järelduste suunised (Guidelines for Conclusions) ja järeldused (Conclusions): järeldused kinnitab ülemkogu konsensuslikult ning need on ülemkogu kõige olulisem kommunikatiivne tulem. Väljakujunenud tava kohaselt esitab ülemkogu eesistuja järelduste suunised kaks nädalat enne ülemkogu kohtumist. Nädalal enne ülemkogu kohtumist esitab ülemkogu eesistuja järelduste esialgse teksti, mida käsitletakse Coreperis (tavaliselt esitatakse enam-vähem kokku lepitud teemade kohta juba valmis järelduste tekst ja puuduva-oodatava osa kohta sulgudes märges teksti lisandumise kohta – p.m., pour memoir).

Ülemkogule eelnevalt laekub järeldustest vastavalt vajadusele neli-viis versiooni: kindlasti ülemkogule eelneval nädalal toimuvaks Coreperiks, ülemkogu nädalal toimuvaks üldasjade nõukoguks ning ka ülemkoguks endaks. Vastavalt vajadusele võib toimuda ka rohkem Coreperi kohtumisi, kus järeldusi arutatakse. Viimastel aastatel on viimane järelduste arutelu toimunud päev enne ülemkogu mitteametlikus Coreperis. Varasemalt on viimane arutelu toimunud ka üldasjade nõukogus, mis toimub ülemkoguga samal nädalal ning kus esindavad riike Euroopa asjade ministrid (Eesti puhul välisminister).

Ülemkogu järelduste lõplik arutelu toimub tavaliselt ülemkogu saalis ja sellel arutelul osaleb vaid peaminister. Erinevalt nõukogudest, kus koos ministriga on saalis ka saadikud jt ametnikud, viibib ülemkogu ajal peaminister saalis üksi. Tavaliselt toimub ka järelduste teksti lõplik parandamine alles ülemkogu ajal saalis.

Ülemkogu järelduste viimane tekst ilmub ülemkogu lõpus.

Ülemkogu riigisisene ettevalmistus

Ülemkogu riigisisene ettevalmistus toimub ELSi koordineerimisel ennekõike ülemkogu kontaktrühma kaudu. Ülemkogu kontaktrühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Eesti Panga esindajad, loendit haldab ELSi ülemkogu koordinaator ja kontaktrühm kasutab suhtlemiseks postiloendit ulemkogu@listid.rk.ee.

Ülemkogu temaatilised tellimused saadab ELS kõikidele asjaomastele ministeeriumidele võimalikult vara (üldjuhul kohe pärast järelduste suuniste avaldamist). Ülemkogu tarvis üldjuhul eraldi Vabariigi Valitsuse seisukohti ei koostata, vaid lähtutakse konkreetsetes küsimustes juba nõukogu raames kujundatud seisukohtadest (nt rändeküsimustes justits- ja siseküsimuste ning välisasjade nõukogu seisukohtadest; majandus- ja rahaliidu tuleviku aruteludel vastavalt majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu seisukohtadest). ELS koostab ministeeriumidelt ja AEEList muu ettevalmistava protsessi käigus (nt Coreper II memod) saadud alusinfo põhjal ka taustainfo ülemkogu kohta Riigikogu komisjonidele (peamiselt EL asjade komisjon ja väliskomisjon, aga vajaduse korral näiteks ka riigikaitsekomisjon). ELS koostab koondinfo põhjal ka peaministrile jutupunktid Riigikogus (ja vajaduse korral VVs) esinemiseks.

Lisaks seisukohtadele koostab ELS koos vastavate ministeeriumide ja AEELiga ka juhised ülemkogu järelduste läbirääkimisteks (kommenteeritud järeldused koos jutupunktidega ja võimalike parandusettepanekutega Coreperi ja üldasjade nõukogu jaoks). Väljakujunenud praktika kohaselt teeb Eesti järelduste suuniste või järelduste teksti vaid hädavajalikke muudatusi, et tuleks selgelt välja tehtavate paranduste olulisus.

Ülemkogu kohtumiseks valmib ELSi juhtimisel peaministrile vastavalt ülemkogu teemadele materjalide kaust (nn ülemkogu klots), mis edastatakse ka teda saatvale delegatsioonile ning sõnavõttud ka nõukogu tõlkidele. Üldpõhimõttena koostatakse peaministrile alati taustad kõikide ülemkogu aruteluteemade kohta, neile lisanduvad kommenteeritud järelduste tekst ja võimalikke kahepoolseid kohtumisi ja teemasid puudutavad materjalid (sh NB6+PL+IE või poliitilise pere kohtumised) ning liikmesriikide poliitilise/majandusliku olukorra kokkuvõtted (nn perepilt). Samuti sisaldab klots peaministri sõnavõtte. Ülemkogu materjale ette valmistades tuleb silmas pidada asjaolu, et erinevalt nõukogudest osaleb peaminister ülemkogu istungil üksi, ilma saatjaskonnata. Seega tuleks meile oluliste teemade puhul läbi mõelda võimalikud eri stsenaariumid ja meie põhihuvi võimalikult selgelt väljendada, et peaminister saaks ülemkogul operatiivselt reageerida.

On tähtis, et iga ministeeriumi ülemkogu keskne kontaktisik ja koordineerija panustab ning seeläbi ka vastutab ministeeriumist väljuva materjali eest. Ministeeriumist ülemkogu alusinfoks saadetakse materjal peaks olema ühtses formaadis koostatud läbimõeldud tervik, milles on esile tõstetud Eesti jaoks olulisemad teemad.

Lühitausta pikkus lähtub tellimuses kirjas olevast ning see peab sisaldama:

- ✓ sissejuhatavat kontekstituvustust, sh üldine hoiak ja Eesti peamised seisukohad ning meie huvid-probleemid-ootused;
- ✓ operatiivset tausta (nn „mänguvälja“ kaardistus ehk kes tahab mida ja miks, kus läbirääkimistega ollakse ja milline võiks olla lõpptulemus).

```
.vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 a, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h1, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h2, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h3, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h4, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h5, .vp-paragraph-color--text-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(117, 120, 123, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-344683cb-4e6f-409d-b1ae-37e1faca0494 > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

TEEMA

Sissejuhatus peab olema lühike, ladusa ja selge sõnastusega, kust peaminister saab esimese lausega aru, kui oluline on see teema sellel ülemkogul (kas lihtsalt avalikkusele antav positiivne signaal või toimub põhjalik arutelu või on Eestil erihuvi). Teiseks tuleks nimetada, mis on arutelu tuum (kui arutelu ei ole, siis pole vaja). Kolmandaks, mis on meie huvi ja põhiliin. Neljandaks, kes on suuremad pooldajad/vastased. Kõik kokku ei tohiks olla üle 1/3 lehekülje, muidu hakkab info dubleerima tausta ja sissejuhatus (kiirelt haaratav) kaotab oma mõtte.

Vältida tuleks kantseliiti ja eurožargooni – mitte tsiteerida ülemkogu järelduste teksti, vaid rääkida asjadest, nii nagu need on.

TAUST

Taust ei tohiks olla liiga pikk, kaaluda tuleks iga infokildu, kas see on peaministrile oluline, või mis juhtub, kui ta seda ei tea.

Tausta olulisem osa peaks olema n-ö mänguvälja kaardistus (eri liikmesriikide seisukohad, kuhu eelnevate aruteludega on jõutud jne). Selles tuleks olla võimalikult põhjalik. Nt „Soome ja paljud teised liikmesriigid ...“ ei ole piisav, märkida tuleks, kes need riigid on. Kas neid on rohkem kui teisi, vähem kui teisi vms.

Taustas tuleks kajastada ka võimalikke mõjusid, vajaduse korral võib taust sisaldada faktilist taustamaterjali (nt statistilised andmed), mis illustreerivad otsustega kaasnevat mõju või teema olulisust.

Tausta lõpus võib esitada detailsemad Eesti seisukohad, vajaduse korral koos selgituste/põhjendustega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

5.5. Aruannete koostamine

Aruanne tuleb koostada alati kõigist kohtumistest, millel Eesti ekspert/ametnik osaleb. Aruande vorm ja sisu sõltuvad kohtumise tasemest. Aruandlus (memod, ülevaated, raportid jne) peab olema süsteemne ja ülevaatlik ning selle eesmärk 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. Lisaks tavapärasele e-kirjaga aruannete edastamisele tuleb aruanded lisada eelnõude infosüsteemi (EIS) vastava töörühma sarja.

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 esitatud 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 alla joonitult esile Eesti sõnavõtu sisu. Samuti tuleks sellest aspektist analüüsida liikmesriikide üldist suhtumist ja menetlusega edasiliikumise tõenäosust. Lisada tuleks järgmise kohtumise toimumise aeg.

Aruanne peaks töörühma ja komisjoni komitee kohta valmima kahe tööpäeva jooksul pärast kohtumist. Coreperi aruanne peaks valmima hiljemalt koosolekule järgneval tööpäeval. 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 neid teemasid arutatakse, võiks lühiaruande (sisuliselt esimesele punktile vastava kokkuvõtte) koostada esimesel võimalusel pärast kohtumise lõppu.

Aruanded tuleb edastada õigel ajal kõikidele asjaosalistele (ministeerium ja kaasatud ministeeriumid, AAEL, ELS jne). Et aruanded on üldjuhul ametkondlikuks kasutamiseks, tuleb alati lisada märge „Asutusesiseseks kasutamiseks“. AK-märke kasutamise nõuetest vt käsiraamatu alapeatükki 6.2. Salastatud teavet sisaldavad Euroopa Liidu dokumendid.

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

Riik	Lühend
Austria	AT
Belgia	BE

Riik	Lühend
Bulgaaria	BG
Eesti	EE
Hispaania	ES
Horvaatia	CR
Iirimaa	IE
Itaalia	IT
Kreeka	GR
Küpros	CY
Leedu	LT
Luksemburg	LU
Läti	LV
Madalmaad	NL
Malta	MT
Poola	PL
Portugal	PT
Prantsusmaa	FR

Riik	Lühend
Rootsi	SE
Rumeenia	RO
Saksamaa	DE
Slovakkia	SK
Sloveenia	SI
Soome	FI
Taani	DK
Tšehhi Vabariik	CZ
Ungari	HU
Suurbritannia	UK
Island	IS
Norra	NO
Šveits (EEA kandidaatriik)	CH
Liechtenstein	LI

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 nimetusest Comité des régions).

Institutsioon	Lühend
Euroopa Kontrollikoda	ECA
Euroopa ombudsman	EO
Euroopa andmekaitseinspektor	EDPS
Euroopa Keskpank	ECB
Euroopa Investeerimispank	EIB
Majandus- ja Sotsiaalkomitee	EESC
Regioonide Komitee	CdR
Euroopa Liidu Teataja	OJ või ELT
Töörühm	Wp või wg
Euroopa Komisjon	KOM/COM
ELi nõukogu	NK/C
Nõukogu sekretariaat	GSC
Nõukogu õigusteenistus	CLS
Eesistuja	PRES
Alaliste esindajate komitee 1	COR1
Alaliste esindajate komitee 2	COR2

Institutsioon	Lühend
Euroopa Parlament	EP
Euroopa Kohus	ECJ

Aruandes kasutatud lühendite loetelu tuleks alati lahti kirjutada ja dokumendi jalusesse lisada.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

5.6. Reservatsioonid

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

Töörühmades 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 vajalik järjepidevus, sh reservatsioonide puhul. Nõukogu istungit lõplikult ettevalmistavatel läbirääkimistel Coreperis on saadikul võimalik riigi seisukohta kaitsta ning kokkuleppeid saavutada vaid juhul, kui vajalik reservatsioon on tehtud juba töörühmas. Seepärast on lisaks seisukohtade kiirele ja põhjalikule väljatöötamisele vajalik menetlusreeglite tundmine ning õigeaegne kasutamine, st tuleb täpselt aru saada, kuidas ja millal on töörühmas vaja reservatsioon teha.

Liikmesriigi delegatsioon või Euroopa Komisjon (kes osaleb samuti delegaadina) võib nõukogu töörühmades ja komiteedes ning Coreperis arutusel oleva eelnõu või dokumendi analüüsimiseks teha eri eesmärgi ja sisuga reservatsioone. Reservatsioone tehakse lisaaja küsimiseks või sisulise või tehnilise probleemi lahendamiseks.

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 ministriumist saadud juhiste alusel, kas läbirääkimiste lõpptulemuse huvides peaks Coreperis reservatsioone hoidma või tagasi võtma. Kui on kasulikum koostöövalmidust näidata, teavitatakse eesistujat ja nõukogu sekretariaati, et reservatsioon on võimalik tagasi võtta, eriti siis, kui koostöös eesistujaga leitakse sobiv tekstivariant.

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

Seadusandliku tavamenetlusega vastuvõetavate õigusaktide eelnõude puhul saab lisaajaga taotlemaid ja sisulisi 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 (keelejuristid kontrollivad eelnõu). Avaldatavas õigusaktis (common position) reservatsioone ei tehta. Sisuliste reservatsioonide puhul peab delegatsioon otsustama, kas ta hääletab eelnõu vastu, jääb erapooletuks või saab vastuvõtmisega nõustuda.

Reservatsioonide tegemine on töörühmas (ka töörühmati), Antici/Mertensi rühmas ja Coreperis erinev. Reservatsioone väljendavate terminite kasutamine on kokkuleppeline ja kirjalikult fikseerimata, seepärast sõltub see paljuski kasutaja harjumustest.

Alljärgnevalt on selgitatud kolme peamist reservatsioonitüüpi:

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisaajaga (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 tehakse tavaliselt Antici/Mertensi rühma kohtumisel õigusakti eelnõude vastuvõtmise faasis Coreperi I punktide suhtes. 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 keelejuristide kontrolli faasis on viga delegatsioonil märkamata jäänud.

Reservatsioonid, mida delegatsioonid teevad, kui vajavad lisaaga

Reservatsiooni kui lisaaga küsib delegatsioon seisukoha kujundamiseks või täiendavaks kooskõlastamiseks.

- ✓ **General scrutiny reservation** (reservation sünonüüm *reserve*) – üldine analüüsireservatsioon (lühend – *gen scres*) tehakse 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.
- ✓ 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* (erinevad lühendid on vaid mitteametlikult kasutusel)) tehakse koosolekul või vahetult koosolekule eelneval ajal koostatud kompromisstekstide või tehtud 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 – liikmesriigi esindaja on arvamisel, 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 antakse sarnaselt eelmise juhuga, 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 võetakse tagasi, kui analüüs on tehtud. Pärast reservatsiooni tegemist teavitab delegatsioon eesistujat, kui tal on võimalik reservatsioon tagasi 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 – *pares*), mida liikmesriigid teevad, kui peavad ootama eelnõu/dokumendi vastuvõtmiseks oma parlamendi heakskiitu. Seda reservatsiooni teevad Coreperis esimesel lugemisel olevate kaasotsustamisega vastuvõetavate eelnõude kohta. Kui

- ✓ Riigikogu pole jõudnud oma pädevusse kuuluvas ELi asjas VV seisukoha kohta oma seisukohta võtta või on otsustanud eelnõu menetluskäiku jälgida, siis peaks sellise reservatsiooni tegema ka Eesti. 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. Praktikast arvestatakse poliitilise aspektiga, st et riigi parlament ei ole jõudnud eelnõu kohta seisukohta võtta ning pigem oodatakse vastuvõtmisega, kuni delegatsioon saab reservatsiooni kõrvaldada. Eesti üldjuhul seda reservatsiooni ei kasuta, kuna Riigikogu seisukoht on läbirääkimiste ajaks juba olemas või on tehtud mõni teine reservatsioon, mis selle menetlusaja katab.
- ✓ **Agreement ad referendum** – ad referendum heakskiit (või esialgne heakskiit), mida delegatsioon kasutab nõukogu istungil, kui vajab lisaega seisukoha kinnitamiseks talle mandaadi andja poolt. Mandaadi saamisest teavitatakse eesistujat kas nõukogu jooksul või vahetult pärast seda.

Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu

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

Tavaliselt esitavad delegatsioonid oma parandusettepanekud eesistujale kirjalikult (elektrooniliselt) nii töörühmade kui ka Coreperide puhul. Kui delegatsioon soovib ettepaneku esitada kohapeal (paberil), tuleb vähemalt Coreperis dokumendi levitamiseks küsida kõigepealt eesistuja luba, et see viimasele üllatusena ei tuleks. Töörühma tasemel on reeglid paindlikumad delegatsioonide ettepanekute esitamisel.

- ✓ **Reserve** kasutatakse üldiselt delegatsiooni vastuseisu väljendamiseks (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 rühma arvamusega töötada, püüda leida kompromisse.
- ✓ Kasutusel on ka **substantial reservation** (sünonüümina ka reserve of substance, fundamental, specific, 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 lisaselgitusi kõrvaldada ning teha (reserve) vaid eelnõu osa suhtes.
- ✓ **Reservation on institutional grounds** tehakse 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 tehakse, kui delegatsiooni probleemi lahendamaks teatud muudatuste tegemine teksti. Sellise reservatsiooni puhul esitab delegatsioon tavaliselt oma muudatusettepaneku kirjalikult, märkides, millist teksti osa millisega asendada tahetakse. Eesistuja kas nõustub ettepanekuga või tuleb välja oma kompromissettepanekuga vastavalt delegatsioonide reaktsioonidele selle ettepaneku suhtes. Sellesisulise reservatsiooni tegemiseks võib paralleelselt kasutada ka terminit „keeleline reservatsioon“, kui eelnõus kasutatud väljend konteksti ei sobi (vt keeleline reservatsioon).

Tehnilist laadi reservatsioonid

Tehnilist laadi reservatsioonid tehakse tavaliselt Antici või Mertensi rühma kohtumisel eelnõude vastuvõtmise faasis, st Coreperi päevakorra I punktide (st hiljem nõukogu päevakorras A-punktidenä vastuvõtmisele minevate eelnõude) kohta, kuid on kasutusel ka töörühmades.

- ✓ **Waiting reservation** (pr réserve d'attente) ka provisional – 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 teevad 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 valesti 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 töörühma 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 nõukoguks (k.a nõukogu toimumise hommikul) tehnilisi reservatsioone eemaldada ei suudeta, lükatakse selle vastuvõtmine edasi järgmise nõukogu A-punktiks (ei pea olema sama valdkonna nõukogu koosseis, sest ministrite nõukogu on ühtne organ). Sellist kiirustamist juhtub eriti oluliste eelnõudega või eesistumise lõpus, tavaliselt ei liigu reservatsioonidega dokumendid edasi juba Coreperist.

Soovitused reservatsioonide kasutamiseks

- ✘ Reservatsioonide tegemisele tuleb mõelda töörühma koosoleku ettevalmistamise ajal teksti analüüsid.
- ✘ Kui õigusakti eelnõu tekstis olev säte vajab veel riigisisest lisaanalüüsi, tuleb kindlasti teha analüüsireservatsioon.
- ✘ Juhul kui eelnõu tekstis on Eesti jaoks sisuline probleem, tuleb teha sisuline reservatsioon ja esitada vajalikud põhjendused. Diplomaat peaks sisuliste ja riigi jaoks oluliste probleemide kahtluse korral kohe teavitama AEELi juhti või asejuhti vajaliku strateegia väljatöötamiseks. Juhul kui töörühmas osaleb ministeeriumi ekspert, peaks ta võimalikust probleemist teavitama nii oma juhtkonda kui ka AEELi erialadiplomaati, lisaks ELSi vastava valdkonna nõunikku ja kaasvastutajaid ministeeriume. 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/tegemise sõnavõtt valmistada ette kirjalikult.
- ✘ Arutelu arengut tuleb hoolega jälgida, ükski kokkulepe ei ole lõplik enne, kui kõiges ei ole lõplikult kokku lepitud (nt võib-olla on vaja arutelu käigus kellegi tehtud reservatsiooniga liituda, jälgida, et kellegi pakutud n-ö tehniline reservatsioon ei muudaks olukorda meie jaoks halvemaks jne).
- ✘ Pärast töörühma tuleb iga Eesti poolt eelmises töörühmas tehtud reservatsiooniga aktiivselt edasi töötada, et järgmiseks kohtumiseks oleks kindel seisukoht kujundatud. Sama kehtib ka meid huvitavate reservatsioonide kohta, mille on teinud teised riigid.
- ✘ Isegi kui Eestil ei ole otsustusprotsessi poliitilise tasandi jaoks konkreetse teksti suhtes 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).

6. Suhtlus meediaga

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 teemade kommunikatsioon on osa valitsuskommunikatsioonist.

Euroopa Liidu alane kommunikatsioon lähtub valitsuse tegevusprogrammist, pikaajalisest poliitikast Euroopa Liidus, valitsuse otsustest, valitsusliikmete tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus, 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 võib nii Eestis kui ka välismaal pöörduda nii kodumaine kui ka rahvusvaheline meedia.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

6.1. Avalikkuse teavitamine otsustusprotsessis osalemisest

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

Iga ministrium teavitab avalikkust oma ministri tegevusest Euroopa Liidu Nõukogus või teistest ministriumide 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 nii medianõunikuga oma ministriumis kui ka Eesti alalises esinduses Euroopa Liidu (AEEL) juures Brüsselis.

AEELis töötab Välisministriumide pressiesindaja, kelle partneriteks on eelkõige Brüsselis tegutsevad Eesti ja välisriikide ajakirjanikud.

Eriti rahvusvahelise meediaga suheldes tuleks kasutada AEELi pressiesindaja abi, sest ta tunneb hästi Brüsselis esindatud väljaandeid, nende töökorraldust ja ajakirjanikke. Pressiesindaja aitab enne ajakirjanikuga kohtumist leida õiged sõnumid ja suhtlemistasandi.

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

Näiteks enne Euroopa Ülemkogu on Riigikantseleil tavaks korraldada ajakirjanikele taustainfotund, kus Euroopa Liidu küsimustega tegelevad kõrgemad ametnikud selgitavad kohtumise teemasid, Eesti seisukohti jne.

Taustainfotund on tavalisest pressikonverentsist paindlikum ja isiklikum.

Taustainfotundi tulevad tavaliselt asjakohasest teemast otseselt huvitatud ajakirjanikud ning selle korraldamise eesmärk ei ole esmajoones päevauudiste otsene mõjutamine, vaid korrektse ja täpse info edastamine, olukorra ja eesmärkide selgitamine. Taustainfotunde korraldatakse selleks, et avalikkuse ette jõudvas teabes esineks vähem faktivigu ja väärtõlgendusi.

Brüsselis korraldab AEELi pressiesindaja sealsele Eesti ja rahvusvahelisele pressile taustainfotunde Eestile olulistel Euroopa Liidu teemadel ning vajadusel enne nõukogusid ja ülemkogu. Kõneisikuteks on sõltuvalt teema olulisusest ja spetsiifikast kas suursaadik, asejuht, erialaspetsialistid ja/või pressiesindaja.

```
.vp-paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color-  
-text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 a, .vp-paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-  
b989-489c4eed2699 h1, .vp-paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 h2, .vp-  
paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 h3, .vp-paragraph-color--  
text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 h4, .vp-paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-  
b989-489c4eed2699 h5, .vp-paragraph-color--text-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 h6 { color:  
#ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-  
color-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(0, 48,  
135, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-2a6d7574-0970-45cd-b989-489c4eed2699 > .container-overlay-vp  
~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Mõned praktilised soovitused suhtlemisel meediaga

- ✘ Enne kohtumist ajakirjanikuga tehke kindlaks, kes ta on ja millist väljaannet esindab. Kui ajakirjanik helistab või saadab sõnumi tundmatult numbrilt, paluge küsimused saata kirjalikult pressiesindajale. Kirjalikult saadetud küsimuste puhul kontrollige saatja e-posti aadressi.
- ✘ Konsulteerige enne intervjuu, kommentaari või ka taustainfo andmist ministeeriumi ja AEELi pressiesindajaga, kes oskab nõustada nii ajakirjaniku tausta kui ka sõnumi edastamise eripärade

- ✘ suhtes eri meediakanalites ja -väljaannetes
- ✘ Selgitage alati välja intervjuu teema ja viige ennast kurssi teemasse puutuvate faktidega. Valmistage ette kolm sõnumit, millele intervjuus keskenduda, ja öelge sõnum intervjuu jooksul kindlasti välja.
- ✘ Kommenteerige oma pädevuse piires.
- ✘ Rääkige lühidalt, selgelt ja korrektselt ning olge positiivne. Kasutage jutu illustreerimiseks asjakohaseid näiteid ning esitage konkreetseid fakte. Vastake küsimustele konkreetset, 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 spekulage, valetage ega oletage.
- ✘ Parandage ajakirjanikku, kui ta interpreteerib fakte valesti. Kõik väärtõlgendused ja -arusaamad tuleb kohe ümber lükata.
- ✘ Teleintervjuu puhul hoidke silmsidet intervjuueerijaga, 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.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

7. Dokumendihaldus

Euroopa Liidu asjades kaasärääkimine eeldab oskust töötada dokumentidega, neid leida ja kasutada. Arutelud nõukogus ja komisjonis toimuvad üldjuhul alati dokumentide põhjal, viimaste alusel koostavad ministriumid Eesti seisukohti ja juhiseid. Hinnanguliselt saabub igal nädalal Brüsselist tuhatkond

dokumenti, seega tuleb teada, kust ning kuidas tööks vajalikke dokumente leida.

Dokumente edastatakse ametnikele eri viisil, seda sõltuvalt dokumendi koostajast, juurdepääsupiirangust või salastatuse tasemest. Euroopa Liidu dokumentide riigisisene menetlemine on reguleeritud laiemalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrusega nr 10 kehtestatud Vabariigi Valitsuse reglemendiga ja täpsustatud Euroopa Liidu asjade menetlemise juhises. Nimetatud õigusaktidega on määratud eri valitsusasutuste vastutus ja ülesanded ELi dokumentide menetlemisel ning kirjeldatud dokumentide liikumisskeemid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

7.1. Dokumentide leidmine andmebaasidest

Delefaatide Portaali on infotehnoloogiline lahendus, mis võimaldab volitatud kasutajatel otsida, sirvida ja vaadata Euroopa Ülemkogu ja nõukogu dokumente. Portaal avaldatakse nõukogude ja neid ettevalmistavate organite koostumiste mitteametlikke dokumente (töödokumendid). Iga töörühma ja nõukogu formaadi kohta on loodud nn eraldi rühm, kus on kättesaadavad mitteametlikud dokumendid. Mitteametlikele dokumentidele on juurdepääs vaid rühma liikmetel. Iga rühmale määrab liikmesriik administraatori (võib olla AEEList ja/või pealinnast), kellele annab nõukogu õigused rühma kasutajate haldamiseks.

Enamik dokumente seondub Euroopa Liidu Nõukogu tööga ning need saavad nõukogu peasekretariaadi infosüsteemi Delefaatide Portaali kaudu Riigikantselei hallatavasse eelnõude infosüsteemi **EIS**. Portaali võimaldab juurdepääsu nõukogu ametlikele dokumentidele, sealhulgas standarddokumentidele (ST); teatisdokumentidele (CM) (st koosolekuteated ja päevakorrad); seadusandliku tavamenetluse dokumentidele (Euroopa Parlament / nõukogu) (PE), ühinemisdokumentidele (AD). Dokumendid on kättesaadavad kõigis olemasolevates keeleversioonides. Samuti võimaldab Delefaatide Portaali tutvuda Euroopa Ülemkogu ja nõukogu tööga seotud koosolekute ajakavaga.

EIS on töökeskkond, kus toimub valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks esitatavate eelnõude ja muude küsimuste, ELi otsustusprotsessiga seotud dokumentide, samuti ministri õigusaktide eelnõude ja muude dokumentide asutustevaheline kooskõlastamine, esitamine ja edastamine.

EISi puhul on tegemist veebipõhise infosüsteemiga, millest ametnikud saavad otsida nõukogu tööga seonduvaid dokumente või tellida teateid huvipakkuvate dokumentide süsteemi lisandumise kohta. Peale selle on süsteemist riigisisest dokumentidena kättesaadavad Vabariigi Valitsusele esitatud ja heakskiidetud materjalid, ELi koordinatsioonikogu otsused algatuste ning nõukogude seisukohtade kohta, Coreperideks koostatud juhised, aruanded ning ministriumid peaksid lisama ka nõukogu töörühmade aruanded. Samuti lisab Riigikogu Kantselei EISi ELi asjade kohta koostatud Riigikogu ELi

asjade komisjoni protokollide väljavõtted.

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

Kuidas otsida dokumente EISis?

Infosüsteemist on soovitatav otsida komisjoni esitatud eelnõu dokumente numbril järgi, milleks on COM (aasta number) järjekorranumber (nt COM(2024) 123). Ka nõukogu töödokumente on kõige lihtsam leida dokumendi numbril järgi, mis koosneb kombinatsioonist 5-kohaline järjekorranumber / aasta number (nt 11188/15) ning täiendustena (nt 11188/15/REV1) võidakse märkida järgnevad lühendid:

AMD – AMENDMENTS (ettepanekute alusel dokumenti tehtud muudatused);

EXT – EXTRACTS (väljavõtted põhidokumendist);

COR – CORRIGENDA (dokumendi parandamine);

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).

Kuna nõukogu peasekretariaat edastab vahel dokumente küllaltki hilja, tuleb juhul kui mõni nõukogu töödokument infosüsteemist puudub, seda küsida Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadilt või Eesti alaliselt esinduselt Brüsselis.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 25.10.2024

7.1.1. Teised süsteemid

Delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktidega seonduvad dokumendid edastab Euroopa Komisjon enamasti e-kirja või tavaposti teel otse ministeeriumide nimetatud ametnikele. Neid saab otsida ka vastavast **registrist**. Komisjoni eri kohtumiste ja rühmade dokumente koondatakse ka andmebaasi **CIRCABC**, mille kasutajaõigusi haldab komisjon. See on veebipõhine rakendus, mis võimaldab rühmadel jagada omavahel infot ja dokumente ning vestelda foorumis.

Lisaks sellele on elektrooniliselt kättesaadavad komisjoni kolleegiumi kohtumiste **päevakorrad ja aruanded**, komisjoni **strateegiad** ja **dokumendiregistrid komisjonis**, **nõukogus** ja **parlamendis**.

Kõik Euroopa Liidu õigusaktid on leitavad **EUR-Lex** andmebaasi kaudu, sinna on koondatud eelnõude menetlus ning **Euroopa Liidu Teataja**. **OEILi** kaudu saab jälgida otsustusprotsessi ja õigusaktide menetluse seisu Euroopa Parlamendis. Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahelise info vahetamiseks on loodud **IPEX**, mille kaudu saab jälgida õigusaktidele kehtestatud subsidiaarsustähtaegu. IPEX sisaldab parlamentide dokumente ja teavet Euroopa Liidu kohta. IPEXi saidil asub ka parlamentidevahelise koostöö kalender, mis sisaldab teavet kõikide Euroopa Liiduga seotud parlamentidevaheliste kohtumiste kohta. Euroopa Komisjoni **lehelt** on leitavad ka avalikud konsultatsioonid.

ELi pressiteadetega on võimalik tutvuda nii ELi üldises **pressiruumis** ja **kodulehel** kui ka eraldi nõukogu kohtumiste ja **eesistujariigi kodulehel** oleva kalendri teadetes. Avalikku informatsiooni ja meediaklippe tähtsamatest ELi pressikonverentsidest on võimalik saada Europe by Satellite (EbS) **andmebaasist**.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 25.10.2024

7.2. Salastatud teavet sisaldavad ELi dokumendid

EL edastab liikmesriikidele dokumente, mis sisaldavad salastatud teavet ja mida jaotatakse ametnikele sageli otse töörühma või komitee kohtumisel. Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi vahendusel Eestile elektrooniliselt saadetud EL dokumente (RESTREINT UE märkega) on võimalik saada oma ministeeriumi registripidajalt, aga ka Riigikantselei, Välisministeeriumi või AEELi vahendusel. Siinkohal on oluline teada, et salastatud teavet sisaldavate dokumentide menetlemisele kehtivad piirangud, mille eiramisel võib ametnikku oodata halvemal juhul kriminaalkaristus. Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika töötlussüsteemist Eestile saadetud dokumendid võetakse vastu ja registreeritakse Välisministeeriumis ja edastatakse vastavalt Välisministeeriumis kehtestatud korrale.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

7.2.1. Ametniku üldkohustused salastatud teabe kaitsel

Ametnik on kohustatud:

1. tundma ning järgima riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korda ja nende alusel kehtestatud nõudeid salastatud teabe töötlemisele;
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 asutuse riigisaladuse kaitset korraldavale ametnikule ning Kaitsepolitseiametile igast temale teatavaks saanud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ja selle alusel antud õigusakti nõuete rikkumisest. Riigisaladuse kaitset korraldav ametnik on kohustatud viivitamata edastama saadud teabe Kaitsepolitseiametile ja vastavalt Kaitseväele või Teabeametile, salastatud välisteavet puudutava rikkumise korral tuleb informeerida juhtumist ka Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonda.

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. töödelda salastatud teavet väljaspool turvaala, v.a piiratud tasemega teabekandjad, mida on lubatud töödelda lisaks turvaalale ka asutuse administratiivalal;
5. omaalgatuslikult reprodutseerida või hävitada salastatud teabekandjaid, v.a riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ja selle alusel antud õigusaktides lubatud juhtudel;
6. jätta salastatud teabekandja kõrvalisele isikule juurdepääsetavasse kohta, sh järelevalveta.

Salastatud välisteabe töötlemine toimub riigisaladuse töötlemisega samadel alustel ja korras, arvestades välislepingutest tulenevaid erisusi. Seetõttu on tähtis, et ametnikul, kes menetleb salastatud dokumente, oleks vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu luba ja salastatud välisteabele juurdepääsu sertifikaat või juurdepääsuõigus piiratud tasemele ning ta oleks teadlik dokumendi käitlemisele kehtestatud piirangutest. Seega, kui ametnik osaleb sellise Euroopa Liidu Nõukogu töörühmas või kohtumisel, milles aeg-ajalt menetletakse salastatud dokumente, või on seotud selle ettevalmistamisega, tuleb tal eelnevalt veenduda, et tal oleks asjakohane riigisaladusele juurdepääsu luba ning ELi salastatud teabele juurdepääsu sertifikaat või juurdepääsuõigus piiratud tasemele.

Selle kohta, et dokument sisaldab salastatud teavet, on tehtud dokumendile märged, 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 tuleb meeles pidada, et juhul, kui salastatud teavet sisaldava dokumendi alusel koostatakse teine dokument (juhised, memo jne), tuleb sellele dokumendile kehtestada sama piirang, mis on alusdokumendil. Näiteks kui RESTREINT UE / EU RESTRICTED dokumendi alusel koostatakse juhised, siis peavad need kandma vastavalt märget:

PIIRATUD - RESTREINT UE / EU RESTRICTED

ELi salastatud teabe põhjal koostatud teabekandjad tuleb märgistada vastavalt nii eestikeelsete kui ka teabekandja originaali salastatuse märgete ja tähistega. Dokumendi koostajal ei ole õigust iseseisvalt

muuta koostatava/tõlgitava teabekandja salastatuse taset madalamaks ega kõrgemaks, kui on alusdokumendiks oleva ELi salastatud teabekandja või kohtumisel käsitlekul olnud teema salastatuse tase.

Piirang ELi dokumendil

Ava kõik

LIMITE - asutusesiseseks kasutamiseks

MENETLEMISEKS VAJALIK LUBA

Ei sisalda salastatud, vaid ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teavet. Riigisaladuse luba ei ole vaja ning dokumendi menetlemisel tuleb järgida avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid.

RESTREINT UE/EU RESTRICTED - PIIRATUD

MENETLEMISEKS VAJALIK LUBA

Sisaldab salastatud teavet. Kõige laialdasemalt kasutatav piirang. Tohib menetleda piiratud tasemel riigisaladusele juurdepääsuõiguse ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja juures infotunni läbimisel ja vastava teatise väljastamise alusel.

CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL - KONFIDENTSIAALNE

MENETLEMISEKS VAJALIK LUBA

Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul.

SECRET UE/EU SECRET - SALAJANE

MENETLEMISEKS VAJALIK LUBA

Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul.

TRES SECRET UE/EU TOP SECRET - SALAJANE

MENETLEMISEKS VAJALIK LUBA

Sisaldab salastatud teavet. Tohib menetleda Kaitsepolitsei ameti väljastatud vastava tasemega riigisaladusele juurdepääsu loa ning Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna väljastatud ELi juurdepääsusertifikaadi olemasolul.

Lähtuvalt teabekandja salastatuse tasemest eristatakse kahte tüüpi juurdepääsu riigisaladusele. Kõige tavalisem on juurdepääs nn piiratud tasemega riigisaladusele, mis üldjuhul antakse ametnikule ametikoha järgi 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 infotunni läbimisega Kaitseministeeriumis ning vastavasisulise teatisega võimaldab menetleda dokumente, mis kannavad märget RESTREINT UE / EU RESTRICTED või PIIRATUD. KONFIDENTSIAALSE ja kõrgema tasemega (kuni TRES SECRET UE / EU TOP SECRET või TÄIESTI SALAJANE) teabele juurdepääsuks tuleb riigisaladuse luba taotleda Kaitsepolitsei ametist ning ELi juurdepääsusertifikaati riigi julgeoleku volitatud esindajalt. ELi salastatud teabele juurdepääsu võimaldamiseks vajalike dokumentide kohta saate küsida täpsemalt Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonnast (tel 717 0215) või e-posti aadressilt nsa@kaitseministeerium.ee või oma asutuse riigisaladuse kaitset korraldavalt 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 tehtud ettekirjutusi. Igal valitsusasutusel on eraldi vastutav ametnik (riigisaladuse kaitset korraldav isik), kes korraldab salastatud teabe töötlemist (koostamine, märgistamine, kogumine, hoidmine, säilitamine, vedamine, reprodutseerimine, edastamine, hävitamine, väljavõtete tegemine, tutvumine või muu teabe või teabekandjaga tehtav toiming). Salastatud välisteavet sisaldavate teabekandjate arvestust peetakse riigisaladuse arvestusest eraldi nii, et on tagatud registriandmete ja teabekandjatele juurdepääsu piirang teadmishajaduse 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, reprodutseerimisele, 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.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

7.2.2. 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 nende kohta 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 seadust. Piirangu saab teabelt eemaldada ainult piirangu kehtestanud ELi institutsioon või asutus. Juurdepääsupiirangu märke peab sisaldama juurdepääsupiirangu kehtivusaega (nt seisukohtade esitamiseni tööühmas või nõukogus või õigusakti eelnõu vastuvõtmiseni, kuid piirangut ei saa korraga kehtestada kauemaks kui viis aastat) ja teabe asutusesiseseks tunnistamise alust. ELi dokumentide alusel koostatavate dokumentide puhul on enamasti aluseks avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punkt 3 (teave, mille avalikustulek kahjustaks riigi välissuhtlemist).

```
.vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 { color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 a, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h1, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h2, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h3, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h4, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h5, .vp-paragraph-color--text-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 h6 { color: #ffffff; } .c-counter-block__separator.hex-ffffff:after { background-color: #ffffff; } .vp-paragraph-color--bg-color-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 > .container-overlay-vp { background-color: rgba(0, 48, 135, 1); } .vp-paragraph-color--bg-color-85f901de-5fcb-4a3b-87f8-ab8b0649d5d8 > .container-overlay-vp ~ div:not(.contextual) { position: relative; }
```

Dokumendi päisesse lisatava AK-märke näidiseid

JUHISTEL JA MEMODEL:

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: 20.07.2024 Välisministeeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni 19.07.2029.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

VALITSUSES HEAKSKIIDETAVATEL SEISUKOHTADEL EUROOPA LIIDU NÕUKOGU ISTUNGIKS

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märke tehtud: 01.06.2024 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis.

Juurdepääsupiirang kehtib kuni seisukohtade esitamiseni 12.06.2024

ELi transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu istungil.

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 3

VALITSUSES HEAKSKIIDETAVATEL SEISUKOHTADEL ELI ÕIGUSAKTI EELNÕU KOHTA

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 15.03.2024

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis

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

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8. ELi õigusaktide rakendamine

Käesolevas peatükis peatutakse mõningatel olulisematel aspektidel, mida tuleb Euroopa Liidu määruse riigisisel rakendamisel ja direktiivi ülevõtmisel (edaspidi koos EL õigusakti rakendamine) arvestada. Lisaks võivad ELi otsused vajada riigisiseseid rakendusmeetmeid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.1. Üldiselt ELi õigusaktide rakendamise riigisisest menetlustest

Nii nagu riigisiseses õigusloomeprotsessis, peab ka ELi õiguse kujundamisel ja ELi õigusaktide rakendamisel arvestama hea õigusloome põhimõtteid. Eesti seisukohtade kujundamine ning ELi õigusaktide rakendamiseks tehtavad otsused peavad olema kaasavad ning põhinema proportsionaalsel ja tõendus põhisel mõjude analüüsil. Kõigepealt tuleb üldse hinnata, kas ELi õigusakti rakendamiseks on vaja võtta riigisiseseid rakendusmeetmeid. Kui ELi õigusakti rakendamiseks on vaja vastu võtta riigisisene õigusakt, siis selle eelnõu koostamisel ja vormistamisel tuleb juhinduda samadest nõuetest ja

põhimõtetest mis riigisisest vajadusest lähtuva eelnõu loomisel. Juhinduda tuleb Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusest nr 180 „**Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri**“ (HÕNTE) ja Riigikogu juhatuse 10. aprilli 2014. a otsusega nr 70 kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja lisast 2 „**Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend**“. Justiitsministeeriumi kodulehelt on kättesaadav ka „**Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja**“ käsiraamat, mis sisaldab eelnõu ja seletuskirja koostamiseks selgitusi ning näiteid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 24.10.2024

8.1.1. Sobiva riigisisese õigusakti tasandi valik

ELi õigusakti riigisisese rakendusmeetme valimisel on liikmesriigil kaalutlusruum. Ükski ELi õiguse norm ei nõua ELi õigusakti rakendamiseks eraldi õigusakti vastuvõtmist. Samas peavad riigisisest õigust ELi õigusega ühtlustavad aktid olema õiguslikult siduvad ja olemuselt tõhusad. Riigikogu vastuvõetav seadus ning Vabariigi Valitsuse ja ministri määrus on õiguslikult siduvad ning seetõttu oma olemuselt sobivad ja eelnevalt nimetatud tingimustele vastavad. Milline õigusakt on igal konkreetsel juhul sobiv, sõltub lahendatavast küsimusest ning valik tuleb teha täpselt samade põhimõtete alusel nagu riigisisest vajadusest lähtuva regulatsiooni jaoks sobiva tasandi valikul. Selle kindlaksmääramisel on muu hulgas abiks põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte ning üldised õigusloome põhimõtted.

Ühe ELi õigusakti rakendamine võib praktikas nõuda muudatuste tegemist ka mitmel tasandil, nt mitme seaduse muutmist, täiendamist ja volitusnormide andmise korral ka Vabariigi Valitsuse või ministri määruste kehtestamist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.2. ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku eelnõu menetlusaja planeerimine

ELi õigusakti rakendamise kavandamisel tuleb tegevuste planeerimisel aluseks võtta kuupäev, millest alates on ELi liikmesriik kohustatud õigusakti rakendama. Direktiivi puhul on selleks ülevõtmise kuupäev (erinevatel direktiivi sätetel võib see olla ka erinev). Määruste puhul on selleks jõustumise kuupäev, mis on määruses kindlaks määratud või siis 20 päeva peale Euroopa Liidu Teatajas Avaldamist. Vastavalt EL õigusaktis määratud tähtpäevale tuleb hakata sellest n-õ tagasi arvutama kõiki vastava tasandi

õigusakti, seaduse või määruse, eelnõu menetlemise etappidele, sh vajaduse korral väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamisele, kaasamisele, kooskõlastamisele, vastuvõtmisele või kehtestamisele, väljakuulutamisele ja avaldamisele kuluvat aega. ELi õigusakti rakendava eelnõu riigisisene menetlus sarnaneb riigisisest vajadusest lähtuvalt koostatud eelnõu menetlusega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.3. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus

Õigusloomeprotsessi esimene etapp on üldjuhul seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine, ELi õigusakti rakendamiseks aga „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 2 järgi üldjuhul VTK koostamist ei nõuta. Eeldatakse, et VTKs sisalduvaid punkte on analüüsitud juba ELi õigusakti ettevalmistuste ja läbirääkimiste käigus ning olulisem osa tehtud analüüsist kajastub ELi asjade menetlemise juhise punktis 15 nimetatud ELi asja seletuskirjas. VTK fookuses olevaid teemasid tuleb seega käsitleda EL asjade kohta seisukohtade väljatöötamisel ja tulemus seletuskirjas kajastada. Vt lisaks käsiraamatu peatükki 3. Eesti seisukohtade koostamine.

Tegemist ei ole siiski absoluutse erandiga ning teatud juhtudel tuleb VTK koostada ka enne ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku seaduseelnõu koostamist. Peamiseks reegliks on see, et kui ELi õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel kaalutlusruumi, tuleb sellise ELi õigusakti rakendamiseks kõigepealt koostada VTK (vt [ELi VTK vorm](#)). Kaalutluse kasutamisega on muu hulgas tegemist juhul, kui otsustatakse ELi õigusakti rakendada rangemalt, kasutada või jätta kasutamata mõni ELi õigusaktis lubatud erand või rakendada ELi õigusakti selles ettenähtud tähtajast varem (nn ülereguleerimine).

VTK etapi võib vahele jätta, kui ELi õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti kaalutlusruumi kasutamisel VTK mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada või põhjused kaalutluse kasutamiseks ühel kindlal viisil on ilmselged. Sellisel juhul võib asuda kohe ELi õigusakti rakendavat seaduseelnõu koostama. Olenemata sellest, kas VTK koostati või mitte, peab ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas esitama tõendus põhised andmed ja arutluskäigu Eestile avalduvatest mõjudest. Samuti peab esitama informatsiooni selle kohta, keda ja kuidas Eesti seisukohtade kujundamisse ja kaalutlusotsuste tegemisse kaasati.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.4. Riigisisese õigusakti eelnõu koostamine

Kuigi ELi õigusakti rakendamiseks eelnõu koostamisel tuleb juhendada mh HÕNTEs sätestatud nõuetest, saab siinjuures esitada mõned lisaselgitused:

Rakendatava Euroopa Liidu õigusaktiga puutumuses mitteoleva regulatsiooni eelnõusse kavandamise keeld

ELi õigusakti rakendava eelnõu koostamisel tuleb lähtuda üldisest põhimõttest, et sellisesse eelnõusse ei kavandata ELi õigusakti rakendamisega mitteseotud regulatsiooni. Muude küsimuste, näiteks riigisisese vajadusest tulenevate muudatuste lisamine sellisesse eelnõusse võib takistada eelnõu sujuvat menetlemist, mis omakorda võib põhjustada suurt ajakaotust ELi õigusakti riigisisel tähtaegsel rakendamisel ja kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise.

Üldvolitusnorm ei ole üldjuhul lubatud

Üldjuhul on Eesti õigussüsteemis lubatud üksnes sellised täidesaatsva riigivõimu õigustloovad aktid, mis on antud erivolitusnormi alusel. Üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel võib volitusnormi esitada ka üldvolitusnormina. Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS) sisaldab volitusnormi, mille kohaselt Vabariigi Valitsus või valdkonna eest vastutav minister võib oma pädevuse piires kehtestada ühise põllumajanduspoliitika kohaldamiseks määruse küsimuses, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt liikmesriigil. Sellise vajaduse tingib olukord, kus on teada, et tegemist on valdkonnaga, kus on suur tõenäosus, et Euroopa Liit võib kehtestada lisanõudeid, mis nõuavad riigisiseseid rakendusmeetmeid, kuid mille täpsemat sisu ei ole võimalik seaduse vastuvõtmise ajal ette näha.

Põhjendatuks võib lugeda üldvolituse ettenägemist siis, kui ei ole teada kehtestatavate rakendusaktide arv, kuid on selgelt kindlaks määratud volitusnormi piirid, selle sisu ja ulatus. Näiteks tehnilistes valdkondades, mis muutuvad sageli, 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 sätestada seaduses mitu kohustavat erivolitusnormi. Arvestama peab ka seda, et määrusega ei saa reguleerida neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel reguleeritud, sest määrusega saab üksnes seadust täpsustada ja rakendada.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.5. Õigusloomejuristi roll ELi õigusakti rakendamisel ja koostöö sisueksperdiga

ELi õigusaktide rakendamisel on oluline valdkonna sisueksperptide ja õigusloomejuristide koostöö ja

seada juba ELi õigusaktide ettevalmistamise etapis. Sujuv koostöö loob eeldused selleks, et saavutatakse eesmärk, millega on tagatud ELi õiguse efektiivseim ja Eesti oludes õigussubjektile parimaid lahendusi pakkuv õigusraamistik. Vt lisaks õigusloomejuristi rolli kohta käsiraamatu alajaotises 4.2. Seisukohtade kujundamine ja peatükis 5. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine

ELi määruseid kohaldatakse ELTLi artikli 288 kohaselt üldiselt, need on tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides. ELi määruse normidel saab aga olla vahetu õigusmõju üksnes siis, kui nad on ka sõnastatud selgelt ega jäta liikmesriigi ametivõimudele kaalutlusvõimalust. Sätted, mis nimetatud tingimustest hälbivad, vajavad kooskõlalist tõlgendamist.

ELi määruseid riigisisesse õigusesse üle ei võeta. Üldjuhul kehtestab määrus oma avaldamise ja jõustumisega riigisisesele seadusandlusele nn tõkestava toime, st et määruse reguleerimisalal ei tohi liikmesriik enam riigisiseseid õigusakte vastu võtta, seda oma õigusaktidega reguleerida. Euroopa Kohus on märkinud, et ELi määrus tuleb liikmesriigi õiguskorda automaatselt ning selle ülevõtmine pole mitte ainult üleliigne, vaid ka vastuolus ELi õigusega (vt kohtuotsus [C-39/72](#) ja [C-50/76](#)).

Liikmesriigil on õigus kehtestada rakendusmeetmeid, nt valdkondades, kus ELil puudub pädevus, kuid sel juhul on see lubatud ELi määruses endas, et teatud küsimustes võivad liikmesriigid vastu võtta rakendussätteid. Euroopa Kohus on leidnud, et kuigi olemuse ja ülesande tõttu [liidu] õiguse allikate süsteemis on määruse sätetel tavaliselt riigisisestest õiguskordades vahetu mõju, ilma et riigisisestel võimudel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta, siis mõnede määruse sätete puhul võib siiski olla vajalik nende rakendamiseks kehtestada liikmesriigil rakendusmeetmeid (vt otsus [C-403/98](#)). Täiendavat riigisisest regulatsiooni on vaja näiteks siis, kui määruse rakendamiseks tuleb luua pädev asutus ja tagada sanktsioonid määrusest tulenevate kohustuste täitmatajätmise puhul. Näiteks nähti perioodi 2014–2020 struktuurifondide seadusega ette asjaomaste rakenduskavade ja programmide elluviimiseks vajalik riigisisene ülesannete jaotus, toetuse andmise tingimuste õigusaktide kehtestamise volitusnormid, peamised toetuse andmise menetlusnormid ning toetuse taotleja ja toetuse saaja kohustused.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.2.1. Topeltvolitusnormid

Lisaks rakendusmeetmetele on määruste riigisiseseks rakendamiseks vahel vajalik kehtestada nn topeltvolitusnorme. Nimelt olukorras, kus ELi määrusega on antud liikmesriigile õigus kehtestada üksikasjalikud eeskirjad, mis Eesti õigussüsteemis tuleks kehtestada haldusmenetluse seaduse § 88 järgi määrusega, tuleb seaduses kehtestada HÕNTE § 11 nõuetele vastav volitusnorm. Näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. a määruse (EL) nr 1299/2013 erisätete kohta, mis käsitlevad Euroopa Regionaalarengu Fondist toetuse andmist Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgil, artikli 18 lõikes 2 ette nähtud, et ilma et see piiraks määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 65–71, määruses (EL) nr 1301/2013, käesolevas määruses või käesoleva artikli lõikes 1 osutatud delegeeritud õigusaktides esitatud või nende alusel sätestatud rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaldamist, kehtestavad osalevad liikmesriigid seirekomisjonis kogu koostööprogrammide täiendavad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad. Sellest tulenevalt on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seaduse § 54 lõikes 1 sätestatud volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 3 tähenduses kulude abikõlblikkuse määramise tingimused ja korra, arvestades ETK programmis, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 2 kohases ETK programmi seirekomisjoni otsuses, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EL) nr 1303/2013 ja (EL) nr 1299/2013 ning muudes õigusaktides sätestatud.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.2.2. Rakendusmäärustele viitamine

Olukorras, kus ELi määruse kui seadusandliku akti alusel on antud rakendusmäärus (vt lisaks käsiraamatu punkti 2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid), ei saa riigisiseses õiguses eelnimetatud määrustele viitamise vajaduse tekkimisel lähtuda ühesest loogikast. Olenevalt juhtumist on vahel mõttekam viidata seadusandlikule aktile, teinekord aga rakendusmäärusele. Näiteks valdkonnas, mis on pidevas muutumises ning on teada, et üksikasjalikke reegleid võidakse muuta või täpsustada, sobib pigem seadusandlikus aktis sisalduvale volitusnormile viitamine või rakendusmäärusele üldiselt viitamine, kuna kaudse viite korral ei muutuks viide eksitavaks ja seega ei tuleks muuta seadust üksnes viite ebaõigsuse pärast. Samas kui olukorras, kus tegemist on suhteliselt muutumatu valdkonnaga ning teada on ka konkreetne säte, mis rakendusmääruses kõne all olevat teemat reguleerib, tuleks õigusselguse huvides viidata konkreetsele rakendusmääruse sättele.

Seega tuleks igal konkreetsel juhul kontrollida:

- kas riigisisese seaduseelnõu koostamise ajal on juba olemas rakendusmääruse säte, millele saaks otsese viite teha;
- kui sageli rakendusmäärust teemast sõltuvalt muudetakse;

- kas konkreetsel juhul tagab üksnes otsene viide selguse, kuna viites on vajalik detailne täpsus ja kaudne viide sel korral eesmärki ei saavuta.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.2.3. Terminoloogia

Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tuleb ette olukordi, kus Euroopa Liidu õigus sisaldab ka Eesti õiguses kasutatavaid õiguse üldmõisteid või määratlemata õigusmõisteid. Euroopa Liidu õiguse kohaselt peavad ELi õigusaktid olema oma sõnastuselt selged ja täpsed, kindlad ja ettenähtavad. Eriti on need kriteeriumid olulised vahetult kohaldatavate õigusaktide puhul, mis annavad üksikisikutele õigusi ning mis jäävad riiklikes õigussüsteemides autonoomselt toimima (ELi määrused), sisaldades üldtuntud mõisteid, mida siiski seletatakse kultuurilisest taustast tulenevalt erinevalt.

Konkreetselt lahendust siin välja pakkuda ei olegi võimalik. Eesti õiguskorrale ei ole omane termineid seaduses sellisel viisil määratleda, nagu seda tehakse Euroopa Liidu õigusaktides, ning lisaks sellele on määrused otsekohalduvad ja nende ülevõtmine riigisisesse õigusesse ei ole lubatud. Määratlemata õigusmõistete puhul tuleb leppida olukorraga, et iga liikmesriik tõlgendab paratamatult määratlemata õigusmõisteid veidi erinevalt – sellist tõlgendamist ühtlustab aga Euroopa Kohtu praktika.

Veel tekitab mõistete puhul küsimusi olukord, kui Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetak mõiste on juba riigisisese õiguses määratletud. Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetak mõiste hakkab toimima samas valdkonnas mis liikmesriigis juba määratletud mõiste.

Olukord, kus Eesti riigisisese õigussüsteemis on termin juba pikka aega kasutuses ja juurdunud, kuid määrusega tähistatakse sisuliselt sama mõistet teise terminiga, on võimalik lahendada seeläbi, et määruse termini esmakordsel mainimisel viidatakse edaspidi riigisisesele terminile.

Kui määrusega kasutusele võetak termin on riigisisese süsteemis olemas, kuid sellele vastav mõiste on erinev, tuleb termini määratlust riigisisese õiguses kindlasti muuta, kui termini määratlus on kitsam ELi õiguses sätestatuga võrreldes. Kui Eesti õiguses kasutataval terminil on laiem määratlus, tuleb see viia vastavusse ELi õigusaktis sätestatuga, juhul kui laiem määratlus oleks vastuolus muude ELi üldpõhimõtetega. Kui liidu õigusnorm ei viita sõnaselgelt liikmesriigi õigusele konkreetse termini tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, siis tuleb tavaliselt liidu õiguse termineid tõlgendada autonoomselt ning ühetaoliselt ning selle tõlgenduse andmisel tuleb arvesse võtta sätte kontkesti ja õigusakti eesmärki (vt kohtupraktika [C-201/13](#), [C-343/13](#)).

Õigusloomejuristi kaasamine ELi otsustusprotsessi varajases staadiumis võib osutada kasulikuks ELi õigusaktide tekstide terminoloogilise ühtsuse ja riigisisest kehtiva õigusega kooskõla aspektist vaadatuna. Kui selgub, et õigusakti eelnõu tõlge eesti keelde on ebasobiv, tuleb sellele kindlasti esimesel

võimalusel tähelepanu juhtida. Ka juba avaldatud ELi õigusakti teksti on võimalik parandusi teha, kuid see protsess on ajamahukas ning keerukas, mistõttu on kindlasti lihtsam selliseid probleeme juba eos vältida ning õigele terminikasutusele varakult tähelepanu pöörata.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine

Kui ELi määrused on otsekohalduvad ning riigisiselt neid rakendatakse, siis direktiivid muutuvad riigisisese õiguse osaks nende ülevõtmise kaudu. Vahetult direktiivist isikutele õigusi ega kohustusi üldjuhul ei teki. Siiski võib teatud juhtudel olla direktiivi sätetel ka vahetu õigusmõju (vt Carri Ginter, Piret Schasmin "Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju", Juridica 2021/2). Ülevõtmine tähendab seda, et direktiiviga sätestatud õigusi ja kohustusi sisaldavad regulatsioonid kavandatakse Eesti riigisisesse õigusesse (seadusesse või määrusesse).

Alljärgnevalt on esitatud direktiivi ülevõtmise etapid ja põhimõtted, kusjuures eri etappe võib olla vaja läbida samal ajal. Nii näiteks peab juba direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüsimisel hindama ka direktiivi eesmärki.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3.1. Direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüs

Kui direktiiv sätestab sõnaselgelt, et selle direktiivi ülevõtmiseks tuleb vastu võetud õigusnormidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde lisada viide sellele direktiivile, siis on igal juhul vajalik võtta vastu õigusnormid selle direktiivi ülevõtmiseks (vt Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades [C-444/09](#) ja [C-456/09](#)). Enne direktiivi ülevõtmisele asumist tuleb alati esmalt hinnata selle kooskõla riigisisese õigusega.

See analüüs võib viia järgmiste järeldusteni:

- ✓ riigisisene õigus juba vastab Euroopa Liidu õigusele ja riigisiseses õiguses pole vajadust mingeid

- ✓ muudatusi teha, kuid see on siiski pigem erandlik olukord;
- ✓ riigisiseses õiguses on konkreetset valdkonda küll reguleeritud, kuid see ei vasta Euroopa Liidu õigusele, mistõttu tuleb kehtivat õigust muuta, norme kehtetuks tunnistada või välja töötada uus õigusakt;
- ✓ riigisiseses õiguses on direktiivi valdkond reguleerimata ning olemasolevatest aktidest ühegi reguleerimisalasse kavandatav regulatsioon ei sobitu, mistõttu tuleb koostada uus õigusakt.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei vabasta tõsiasi, et konkreetsetes liikmesriigis ei esine direktiiviga reguleeritud teatud tegevust, seda liikmesriiki kohustusest kehtestada õigus- ja haldusnormid, et tagada kõigi selle direktiivi sätete nõuetekohane ülevõtmine. Nii õiguskindluse põhimõtte kui ka vajadus tagada direktiivide täielik kohaldamine mitte ainult faktiliselt, vaid ka õiguslikult nõuab, et kõik liikmesriigid võtavad asjaomase direktiivi sätteid üle selges, täpses ja läbipaistvas õiguslikus raamistikus, nähes direktiiviga hõlmatud valdkonnas ette siduvad sätteid.

See kohustus on liikmesriikidel selleks, et ennetada seal teatud ajal valitseva olukorra muutumist ning tagada, et kõik ELi – sealhulgas nende liikmesriikide, kus direktiiviga ettenähtud teatud tegevust ei esine, – õigussubjektid teaksid selgelt ja täpselt, millised on nende õigused ja kohustused igas olukorras. Euroopa Kohtu praktika järgi ei ole ülevõtmine kohustuslik vaid juhul, kui direktiivi ülevõtmine on mõttetu geograafiliste olude tõttu (vt Euroopa Kohtu otsus [C-343/08](#)).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3.2. Direktiivi ülevõtmise tähtajaga arvestamise vajadus

Direktiiv sisaldab endas ülevõtmise tähtaega ning sellega peab liikmesriik ülevõtmise menetluse planeerimisel alati arvestama. Kui üldjuhul isikutele direktiivist vahetult õigusi ega kohustusi ei teki, saab isik nõuda direktiivist tulenevaid õigusi, kui direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud ning liikmesriik ei ole direktiivi üle võtnud (vt Euroopa Kohtu otsus [C-148/79](#)). 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 (vt Euroopa Kohtu otsus [C-152/84](#)). Direktiivi tähtaegselt üle võtmata jätmise tagajärjeks on liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse algatamine, mida käsitletakse täpsemalt käsiraamatu alajaotust 9.2. Rikkumismenetlus.

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 muutmis- või täiendamisvajadusi lähtuvalt direktiivi eesmärgist ning hinnata direktiiviga jäetud kaalutlusruumi kasutamise valikuid ja nende mõjusid. Ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ja aega tuleb kindlasti hinnata juba Eesti seisukoha ettevalmistamise etapis, täpsemalt on seda selgitatud käsiraamatu alajaotuses 4.2. Seisukohtade kujundamine. Põhjalik Eesti seisukohtade ettevalmistamine ja aktiivne osalemine ELi otsustusprotsessis (sh küsides nõukogu töörühmas selgitusi või vajadusel ka direktiivi ülevõtmise tähtaja pikendamist) aitavad vähendada ka hilisemaid probleeme direktiivi ülevõtmisel.

Hiljemalt direktiivi vastuvõtmisel on soovitatav koostada direktiivi ülevõtmise ajakava. Ajakava aitab planeerida, millised etapid tuleb eelnõu koostamisel läbida ning kui kaua kulub eri etappides aega. Arvestada tuleb kindlasti järgmiste etappidega: eelnõu koostamine (eelnevalt tuleb hinnata ka VTK koostamise vajadust), kooskõlastamine, avalik konsulteerimine, valitsusele esitamine, Riigikogu menetlus, väljakuulutamine, Riigi Teatajas avaldamine, õigusakti jõustumise aeg (sh õigustatud ootuse põhimõtte järgimine) ja direktiivi ülevõtmise aeg. Direktiivi ülevõtmise ajakava planeerides tuleks ajakavva sisse arvestada ka võimalikud ootamatused, st aega tuleb planeerida varuga.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.3.3. Direktiivi ülevõtmise meetodi valik

Ülevõtmise meetodi valikul on otsustav see, millise direktiiviga on tegu. Direktiivi harmoneerimisaste selgub kas direktiivi õiguslikuks aluseks olevast aluslepingu sättest või direktiivist endast, lisaks direktiivi artiklitele on tähtis ka direktiivi preambul.

Eristatakse direktiive, mis eeldavad:

- ✓ **maksimumharmoneerimist** – direktiivis sätestatu on äärmiselt detailne ja täpne, jättes liikmesriigile väga vähe kaalutlusruumi ülevõtmise meetodite valikul. Siin ei tohi liikmesriik kehtestada direktiivis sätestatust rangemaid nõudeid;
- ✓ **miinimumharmoneerimist** – kehtestatakse ühtlustatud miinimumnõuded ja riigisiseseid rangemad nõuded on üldjuhul lubatud. Miinimumharmoneerimist kasutatakse sageli tarbijakaitse ning keskkonnaalastes valdkondades.

Vaatamata eelnevale jaotusele tuleb iga direktiiv täielikult üle võtta. Ainult nii on liikmesriik enda kohustuse täitnud. Täielik ülevõtmine tähendab siin kogu direktiivis sätestatu riigisisesele õigusesse kavandamist. Lisaks direktiivi ülevõtmisele peab olema tagatud ka selle tõhus rakendamine, seetõttu

tuleb kavandada ka täitmist tagavad normid. Üldjuhul võivad liikmesriigid direktiiviga seatud eesmärkide rakendamise tagamise vahendid nagu tsiviil-, haldus- ja kriminaalvastutus ise valida. Mõnedel juhtudel on direktiivis selle rakendamise tagamise vahendid kindlaks määratud ning valikuvõimaluse korral tuleb hinnata, mis loetletutest on vastavas kontekstis sobivaim. Peale direktiivi täpsusastme sõltub ülevõtmise meetodi valik ka sellest, millises ulatuses on küsimus Eesti õiguses juba reguleeritud.

Üldiselt tuntakse kahte põhilist ELi õiguse ülevõtmise meetodit:

- ✓ direktiivi eesmärgi ülevõtmine;
- ✓ direktiivi eesmärgi 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 teksti ülevõtmist. Erandina võib siin märkida erialavaldkonna spetsiifilist terminoloogiat, mille kasutamisest riigisiseses õigusaktis paratamatult mööda minna ei saa. Üldjoontes on aga oluline, et Eesti õiguskorras tehtav muudatus vastaks sellele, mida on soovitud direktiiviga saavutada.

Kahest meetodist tuleks seega eelistada esimest ülevõtmise meetodit, mis arvestab enam Eesti õigussüsteemi. Teise meetodi kasutamine peaks jääma pigem erandiks üksnes väga detailsete direktiivide puhul, kuid ka siin tuleks arvestada, et sõnastuse ülevõtmine on lubatav üksnes põhjendatud juhtudel.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.3.4. Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted

Kui on tuvastatud riigisisese õiguse muutmise vajadus, planeeritud VTK ning eelnõu koostamise ja menetlemise ajakava, arvestades direktiivi ülevõtmise tähtajaga, tuleb direktiivi ülevõtmise eelnõu sisulisel koostamisel arvestada Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrust nr 10 „Vabariigi Valitsuse relement“ ja HÖNTet.

Siinjuures tuleb arvestada muu hulgas alljärgnevat põhimõtet:

1. Ülevõtmine ei pea olema sõnasõnaline, lähtuda tuleb direktiivi eesmärgist. Eesmärki aitab muu hulgas mõista ELi õigusaktis preambul, mis juhatab sisse õigusakti ja annab selle põhjendused, olles seeläbi ühtlasi ELi õigusakti üks tõlgendusvahendeid. ELi õigusakti põhjenduspunktid aitavad selgitada õigusakti eesmärki ja sisu.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei nõua direktiivi riigisisesele õigusele ülevõtmine tingimata direktiivi sätete formaalset ja sõnasõnalist kordamist sõnaselges ja konkreetse õigus või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga, kui see tegelikult tagab direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega (vt Euroopa Kohtu otsus [C-427/07](#)). Sõnasõnalist ülevõtmist ei saa pidada heaks praktikaks, kuigi rikkumismenetluse kontekstis on see teinekord osutunud vajalikuks. Näiteks seda juhul, kui komisjon on a rikkumismenetluses leidnud, et kehtiv õigus ei taga piisavat õigusselgust ning vältimaks vaidluse kohtumenetlusfaasi jõudmist. Kui direktiivi eesmärk on riigisisesele õigusele täielikult saavutatud sobivama lahendusega, tuleb vastavad normid just nii kavandada ning olla valmis rikkumismenetluse korral oma seisukohti kaitsma.

Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti riikidevaheliste pingeliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis kõigile osalistele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi kujuneda mitmeti mõistetavaks. Direktiivi keerulise ja ebaselge sõnastuse põhjuseks võib olla ka asjaolu, et tekst koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning alles hiljem tõlgitakse teistesse ametlikes keeltesse. Seetõttu tuleb eesmärkide hindamisel alati võrrelda õigusaktide tekste eri keeltes. Kuigi ELi õigusaktidel on kõikides ELi ametlikes keeltes võrdne õiguslik jõud, võib õigusaktides kasutatav terminoloogia omandada eri keeleversioonides mõneti erineva varjundi. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane (eelkõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa)) või milles eelnõu koostati. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt välistab liidu õiguse ühetaolise kohaldamise ja seega ka ühetaolise tõlgendamise vajadus selle, et kahtluse korral võetaks isoleeritult arvesse sätte sõnastust ühes selle versioonidest. Kohtupraktika nõuab, et sätet tõlgendataks ja kohaldataks teistes ametlikes keeltes koostatud versioone silmas pidades (vt Euroopa Kohtu otsus [C-63/06](#)). Kuid üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi direktiivi mõte alati selguda.

Kõige paremini suudab eelnõu eesmärki mõista ametnik, kes osales direktiivi eelnõu väljatöötamisel ja läbirääkimistel, kuid ametnikud vahetuvad, mistõttu on direktiivi eesmärgi mõistmisel suureks abiks direktiivi teksti ettevalmistamise käigus piisava põhjalikkusega koostatud memod ja muud sarnased kokkuvõtted. Õigusakti lõplikku teksti mõjutavad just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid ning taustast arusaamine aitab mõtestada ka direktiivi eesmärki. Direktiivi eesmärgi selgitamiseks tasub konsulteerida ka teistes liikmesriikides eelnõu ülevõtmisega tegelevate kolleegidega ja Euroopa Komisjoniga.

Keerukamatel juhtudel on direktiivide rakendamiseks, tõlgendamiseks ja ülevõtmise hõlbustamiseks moodustatud ka Euroopa Komisjoni tööühmi. Ka Euroopa Liidu Kohtu tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas tuleb mõista ja rakendada direktiivi sätteid või kuidas neid tõlgendada ei tohiks.

2. Ülevõtmise normitehniline täpne lahendus sõltub sellest, kui suur on vastavas küsimuses liikmesriikidele jäetud kaalutusruum. Olemas on ka näiteks nn määrusesarnased täpse regulatsiooniga direktiivid, kuid need on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades.

Igal juhul peavad direktiivist tulenevaid õigusi ja kohustusi sätestavad normid olema

selgesõnalised ja täpsed. Euroopa Kohus on väljendanud seisukohta, et direktiivi sätteid tuleb rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega, et oleks täidetud õiguskindlusest tulenevad nõuded, mille järgi juhul, kui selle direktiiviga luuakse õigusi üksikisikutele, oleks neil võimalik teada neile antud õiguste ulatust (vt Euroopa Kohtu otsus [C-27/07](#)).

Kuigi HÕNTE § 28 lõike 6 järgi tuleb üldjuhul vältida otsest viidet direktiivi sättele, on see sama HÕNTE sätte järgi lubatav viitamine tehnilisele sättele, mida Eesti riik peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik. Otsene viide direktiivi sättele ei ole muul juhul lubatud, sest normi adressaat ei pea ise hakkama sobitama direktiivi sätteid riigisisese seaduse teksti, sealjuures ei sõltu selle põhimõtte rakendumine normiadressaadi liigist ehk sellest, kas tegemist on majandus- ja kutsetegevuses osaleva isikuga või n-õ tavainimesega. Sisuliselt kehtivad direktiivi tehnilisele sättele viitamine HÕNTE üldised viitamise põhimõtted, mille järgi peab viidatav säte sobituma viitavasse teksti üksüheselt ning viidatava sätte taasesitamine ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas.

3. HÕNTE § 18 lõike 2 järgi peavad Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning eelnõus neid üldjuhul enam ei määratleta. Ülevõtmisel ei tule lähtuda direktiivis kasutatud terminitest, vaid tuleb välja selgitada, mis oleks direktiivi eesmärki silmas pidades korrektsed riigisisemed terminid. Kõnesolevas küsimuses on samuti kasulik tutvuda direktiivide eri keeleversioonidega.

Keerukamad on olukorrad, kus ka ELi määruses on kasutusel direktiivis määratletud sama termin, kuid riigisisemes seaduses kasutatakse sama asja tähistamiseks eri terminit või ei sobiks määruses ja direktiivis kasutatud termin riigisisese õiguse süsteemi. Sellisel juhul on igas olukorras sobivat juhust keeruline sõnastada ning normitehniline lahendus sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest.

4. Seaduseelnõu võib sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilise märkusena. Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa pealkirja või teksti lõpus araabianumbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina. Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja(d), akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärge. Normitehnilises märkuses ei viidata ELi määrusele ega otsusele, kuna need ei saa oma olemuselt normitehnilise märkuse koosseisu kuuluda.
5. Juhindudes HÕNTE § 45 lõikest 2, tuleb eelnõu seletuskirjale lisada direktiivi ülevõtmise kohta vastavustabel. Soovitav on lisada seletuskirjale terviklik vastavustabel iga kord, kui Eesti õiguses muudetakse neid sätteid, millega on direktiivi üle võetud. See tagab ajakohase ja tervikliku ülevaate, milline riigisisene säte millist Euroopa Liidu direktiivi sätet üle võtab. Käsiraamatu alapeatükis 7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine on täpsemalt selgitatud direktiivi ülevõtmisest Riigikantselei ja Euroopa Komisjoni teavitamisega seonduvat.

8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatud rangemate nõuete kehtestamine

Kui direktiivi ülevõtmisel soovitakse kehtestada Euroopa Liidu õigusega võrreldes rangemad nõuded, kohustused või standardid, on tegemist ülereguleerimisega ehk direktiivis sätestatud rangemate nõuete kehtestamisega (ingl *gold-plating*).

Rangemate nõuete kehtestamine ei ole keelatud, välja arvatud siis, kui direktiivi säte eeldab maksimumharmoneerimist. Liikmesriigil võib olla rangemate nõuete kehtestamiseks legitiimne põhjus, näiteks kui peetakse vajalikuks säilitada olemasolevad või kehtestada uued direktiivis ette nähtust rangemad sotsiaalsed või keskkonnakaitse normid. Kuna aga rangemad nõuded toovad sageli kaasa ka lisanduva koormuse ja kulud nii kodanikele, ettevõtetele kui ka avalikule sektorile, peavad need olema põhjendatud ning põhjendused otsustajatele ja avalikkusele kättesaadavad.

Põhjenduste esitamise nõue kehtib ka olukordades, kus on peetud vajalikuks kasutada või jätta kasutamata mõni direktiivis või muus ELi õigusaktis ette nähtud erand või on otsustatud hakata direktiivi ülevõtmise või määruse jõustumise kuupäevast varem rakendama.

Kuivõrd rangemate nõuete kehtestamise, erandi kasutamise või kasutamata jätmise ning varasema rakendamise puhul on tegemist kaalutusotsusega, tuleb eelnõule eelnevalt koostada VTK, välja arvatud juhul, kui õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti temale jäetud kaalutusruumi kasutamisel VTK mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada. VTK koostamine ei ole nõutav ka juhul, kui kaalutusruumi kasutamise viis on ilmselge (vt ELi **VTK vorm**).

Igal juhul peab nimetatud otsuseid selgelt eristama ja põhjendama ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas, täpsemalt selle sisu ja võrdleva analüüsi osas ning mõjude osas.

Olukorrad, mis tuleb seletuskirjas nimetada, on muu hulgas järgmised:

- ✓ otsustatakse kehtestada uued lisanõuded, kohustused või standardid, mis on rakendatava ELi õigusakti nõuetest, kohustustest või standarditest rangemad;
- ✓ otsustatakse jätta kasutamata ELi õigusaktis ette nähtud erand, mis võimaldab kehtestada leebemad nõuded, kohustused või standardid;
- ✓ otsustatakse kasutada ELi õigusaktis ette nähtud erandit, mille tõttu peab kehtestama rangemad nõuded, kohustused või standardid;
- ✓ otsustatakse rakendada ELi õigusakti varem, kui ELi õigusaktis sätestatud kuupäev ette näeb.

Olenemata sellest, kas koostati VTK või mitte, peab eelnõu seletuskirja mõjude osas tõendus põhiselt esitama selliste otsusteni viinud arutluskäigu ning nende otsuste positiivsed ja negatiivsed mõjud eri

sihtrühmadele, sealhulgas kodanikele, ettevõtetele ja riigile lisanduvad või vähenevad kulud ja koormuse.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine

Kui direktiivi ülevõttev riigisisene õigusakt (ülevõtmiseks võib olla vajalik mitme õigusakti vastuvõtmine) on jõustunud, tuleb sellest teavitada Euroopa Komisjoni. Lisaks õigusaktide tekstidele tuleb vajaduse korral esitada komisjonile ka vastavustabel direktiivi ning ülevõtva õigusakti kohta (selgitavad seost direktiivi osade ja direktiivi ülevõtvate riigisiseste õigusaktide vastavate osade vahel) – seda kindlasti juhul, kui vastav nõue on esitatud direktiivis kuid vastavustabeli esitamine on igal juhul soovitatav. Seda ka lähtuvalt 2019. aasta Euroopa Kohtu otsusest **C-543/17**, mis sätestab, et direktiivi ülevõtmisel tuleb liikmesriigil komisjonile edastada piisavalt selge ja täpne informatsioon direktiivi ülevõtmise meetmete kohta.

Teavitamine tähendab sisuliselt riigisisese õigusakti teksti ja vastavustabeli ametlikku edastamist komisjonile. Teavitamise protseduuriks on komisjon loonud internetipõhise parooliga kaitstud andmebaasi (**THEMIS**), mille kaudu saavad liikmesriigid elektrooniliselt esitada kõikide direktiive ülevõtvate õigusaktide tekstid. Ülevõtvast õigusaktist tuleb komisjoni teavitada direktiivis nimetatud tähtjaks, vastasel juhul järeldeb komisjon, et direktiiv on üle võtmata ja/või on rikutud nn teavitamiskohustust ehk liikmesriigi kohustust teavitada komisjoni direktiivi ülevõtvatest meetmetest. Mõlemal juhul algatab komisjon rikkumismenetlust, vt käsiraamatu alajaotus 9.2. Rikkumismenetlus.

Komisjonile esitatakse üldjuhul õigusaktide terviktekstid, mis on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Lisaks teavitatava õigusakti failile märgitakse teavitamise andmebaasi Riigi Teataja avaldamisviited, õigusakti pealkiri, jõustumise kuupäev ja unikaalne tunnus (eRT ID-kood) ning Riigi Teataja veebiaadress.

Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi täidab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ministeeriumide esitatud andmete alusel. Andmed esitab Riigikantseleile ministeeriumi volitatud ametnik selleks loodud elektroonilise andmebaasi (**SEIRA**) kaudu. SEIRA andmebaasi sisestatakse viited kõikidele ELi direktiividele, neid ülevõtvatele Eesti õigusaktidele ja eelnõudele. Iga direktiivi kohta märgitakse direktiivi tunnusnumber, pealkiri, ülevõtmise tähtaeg, ülevõtmise eest vastutav ministeerium ning direktiivi ülevõtmise staatus. SEIRA andmebaasi täiendatakse pidevalt, selles sisalduvate andmete alusel täidab Riigikantselei Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi MNE ja koostab aruandeid ELi koordinatsioonikogule, ministeeriumide kantsleritele ning Vabariigi Valitsusele. Aruanded edastatakse ka Riigikogule.

Ministeeriumi volitatud ametniku ülesanne on tagada, et viited kõikidele direktiivi ülevõtvatele Eesti õigusaktidele (ka kehtivatele, kui direktiiv ei vaja täiendavaid ülevõtmismeetmeid, kuna Eesti õigus on

juba direktiiviga kooskõlas) oleksid lisatud SEIRA andmebaasi korrektselt ja õigel ajal. SEIRA ja teavitamise andmebaasi sujuva täitmise seisukohalt on tähtis, 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 kohta on üleval Riigikantselei [koduleheküljel](#). Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste kohta koostab Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo ka igaaastase ülevaate, mis on kättesaadav Välisministeeriumi [koduleheküljel](#).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.5. Tehnilisest normist teavitamise protseduur

Kaupade vaba liikumise tagamiseks on Euroopa Liidus lepitud kokku tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamine nii suures mahus kui võimalik. Selle kehtestamisel on kinnitatud vastav teavitamisprotseduur.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/1535/EL seab liikmesriikidele kohustuse teavitada komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraati (DG GROW) kõigist riigisisestest õigusaktide eelnõudest, mis sisaldavad tehnilisi norme või nõuet infoühiskonna teenusele (vt ka komisjoni tehnilisest normist teavitamise [koduleht](#)). Teavitamise eesmärk on anda komisjonile ja tema vahendusel teistele liikmesriikidele võimalus reageerida kavandatavatele normidele, mille kehtestamine selles liikmesriigis võib kahjustada teiste liikmesriikide huvisid kaupade vaba liikumise vallas. Tehniline norm direktiivi 2015/1535/EL 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 riigisisessesse õigusesse ülevõetavatest otseselt ELi õigusaktidest tulenevatest nõuetest.

Teavitamise vajadus võib siiski tekkida, kui nt direktiivi ülevõtmisel kehtestatakse riigisiseses õigusaktis piiravaid nõudeid, kui on ELi õigusaktides sätestatud, või kehtestatakse lisanõudeid, mis ei tulene ELi õigusaktidest. Vt ka käsiraamatu punkti 8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine.

Tehnilisest normist tuleb teavitada enne, kui õigusakti eelnõu riigisisesele vastu võetakse, st eelnõu staadiumis, kus saab veel teha olulisi muudatusi. Teavitamise kuupäevast alates rakendub eelnõu suhtes kolmeks kuuks ooteaeg ja selle aja jooksul ei tohi eelnõu vastu võtta. Euroopa Komisjoni või teise liikmesriigi üksikasjaliku arvamuse korral pikeneb ooteaeg kuuele kuule. Riigisiseses õigusloomes tuleb

seega arvestada teavitatud eelnõu pikaldase menetlusajaga (seda on eriti tähtis silmas pidada direktiivide ülevõtmiseks kavandatud õigusaktide ettevalmistamisel). Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele tähendavad direktiivi 2015/1535/EL artiklid 5 ja 6 seda, et teavitamata tehnilised normid on rakendamatud (vt kohtu otsus [C-194/94](#)). Ka liikmesriikide turujärelevalveasutused ei saa niisuguste õigusaktide järgimist nõuda.

Eestis on tehnilisest normist teavitavaks asutuseks määratud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kelle vahendusel toimub teabe kahesuunaline liikumine. Eelnõu ettevalmistaja esitab eelnõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (e-posti aadressile el.teavitamine@mkm.ee), kes omakorda edastab selle kohe Euroopa Komisjonile. Võimalikud Euroopa Komisjonilt saabunud kommentaarid edastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ette valmistanud ministeeriumile, kes peab neid eelnõus arvesse võtma. Kui vastav õigusakt on Eestis vastu võetud, tuleb Euroopa Komisjonile saata ka vastuvõetud õigusakt.

Tehnilisest normist teavitamise eesmärk on ettevõtjate turustusvõimaluste laiendamine ja turu planeerimise hõlbustamine, võimaldades neil olla kursis teiste liikmesriikide õigusaktidega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9. Osalemine kohtu- ja rikkumismenetluses

Välisministri käskkirjaga on loodud ametkondadevaheline ekspertide töörühm, kes töötab välja seisukohad Euroopa Liidu Kohtu (jaguneb Euroopa Kohus ja Üldkohus) 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 õiguse büroo. Töörühma kuuluvad kõikide ministeeriumide ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi esindajad. Võimalus on kaasata ka Riigikogu ja teisi asjassepuutuvaid põhiseaduslikke institutsioone ning ametiasutusi ja vajaduse korral eksperte erasektorist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1. Osalemine Euroopa Liidu Kohtu menetlustes

Liikmesriikidele on antud võimalus esitada Euroopa Liidu Kohtu menetluses olevates kohtuasjades kirjalikke märkusi ja/või seisukohti suuliselt kohtuistungil. Muidugi on liikmesriikidel ka õigus algatada Euroopa Liidu Kohtus kohtuasju. Järgnevates alajaotistes on täpsemalt kirjeldatud kuidas esitada seisukohti otsestes kohtuasjades sh kui Eesti on hageja või kostja rollis. Lisaks antakse ülevaade Eesti osalemisest eelotsusemenetluses ning arvamuse andmise menetluses.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1.1. 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 hagimenetluses ja apellatsioonimenetluses menetlusse astuda ka teised liikmesriigid ja ELi institutsioonid.

Hageja või kostjana

Kui Eesti soovib vaidlustada mõnda Euroopa Liidu õigusakti, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, siis tuleb Eestil kahe kuu jooksul vastavalt kas õigusakti avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas (ELT) või teatavakstegemisest Eestile esitada hagi Euroopa Kohtusse või Üldkohtusse. See tähtaeg ei ole pikendatav. Hagi aluseks võib olla pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, aluslepingute või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

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

Kohus edastab hagi vastaspoolele, kellel on kostja vastuse esitamiseks aega üks kuu. Hagejal on õigus esitada repliik ja kostjal oma vasturepliik, mida tuleb teha üldjuhul ühe kuu jooksul. Neid tähtaegu võib kohus poolte taotlusel pikendada.

Kui Eesti vastu on Euroopa Kohtusse hagi esitatud, edastatakse hagi Välisministeeriumile ning samuti nagu hagi esitamise puhul, koordineerib Välisministeerium Eesti vastuse ning edasiste menetlusedokumentide esitamist kohtule.

Kohtusekretär avaldab teatise hagide kohta ELTs, täpsustades hagi alused ja hageja nõuded.

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 üldjuhul 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 põhimõttelist küsimust ELi tasandil või on muul viisil tegu sellise vaidlusega, mis puudutab Eesti üldisi poliitilisi prioriteete.

Soovist menetlusse astuda tuleb Välisministeeriumile teatada kahe nädala jooksul pärast ELT kokkuvõtte saamist, mille järel tehakse menetlusse astumise otsus koos teiste töörühma liikmete ja vajaduse korral muude asjaomaste isikutega. Otsestes kaasustes Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise](#)st.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1.2. Osalemine eelotsusemenetlustes

Eelotsusemenetluse puhul pöördub Euroopa Kohtu poole riigisisene kohus, kes peatab oma menetluse ning esitab küsimused ELi õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta. Seejärel tõlgib Euroopa Kohus eelotsusetaotluse ELi ametlikesse keeltesse ning saadab kõikidele liikmesriikidele. Liikmesriikidel ja ELi institutsioonidel on kaks kuud aega esitada oma kirjalikud märkused eelotsusetaotluses esitatud küsimuste kohta. 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 menetlusosalistele poolte, menetluses osalenud liikmesriikidele ja institutsioonide saadatud kirjalikud märkused. Menetlusosalistel on kolm nädalat peale kirjaliku menetluse lõpetamist aega esitada taotlus suulise istungi toimumiseks. Kohus otsustab, kas peab vajalikuks suulise istungi korraldamist. Suuline menetlus võimaldab selgitada ning

kommenteerida kirjalikus menetluses esitatud nii enda kui ka teiste menetlusosaliste seisukohti, rõhutada olulisi aspekte ja esitada teatud juhtudel ka uusi argumente. Eelkõige võimaldab suuline menetlus menetlusosalistel reageerida teiste menetlusosaliste kirjalikes märkustes esitatud argumentidele.

Välisministeeriumis on eelotsuste haldamiseks loodud andmebaas, mille kaudu saadetakse Euroopa Kohtust tulevad eelotsusetaotlused (ja arvamused) töörühma liikmetele. Uue eelotsuse saabumisel on asjaomasel ametiasutusel esmalt seitse päeva aega hinnata, kas see taotlus on edastatud talle õigesti. Kui see nii on, siis tuleb ministeeriumil järgneva kahe nädala jooksul 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 ei ole vajalik, tuleb sellest teavitada Välisministeeriumi ja seda otsust põhjendada. Eesti lõplik seisukoht töötatakse seejärel välja koostöös Välisministeeriumi ja teiste asjaomaste ametiasutustega. Eelotsusemenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse **Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise**st. Eelkõige tuleb seisukoht valitsusele esitada siis, kui kohtuasjas esitatav seisukoht ei ole kooskõlas riigisisese seadusega ja eeldaks selle muutmist või vaidlusaluse ELi õigusakti kohta puudub ühtne riigisisene tõlgendus, aga ka siis, kui ministeeriumid ei jõua seisukohas kokkuleppele.

Eestil tuleks muu hulgas oma arvamus eelotsusemenetluses esitada või kaaluda menetlusse astumist, kui eelotsust **küsib Eesti kohus**, sellel on selge **kokkupuude Eestiga** või tõstatatud **probleem on aktuaalne ka Eestis**, kui on võimalus, et **kohtu tõlgenduse tulemusena tuleb riigisisest korraldust ja/või õigusakte/rakenduspraktikat muuta** või see puudutab **Eesti üldisi poliitilisi prioriteete**.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.1.3. Osalemine arvamuse andmise menetluses

Juhul kui liikmesriigil, Euroopa Parlamendil, nõukogul või komisjonil tekib kahtlus ELi veel sõlmimata rahvusvahelise lepingu kooskõla kohta aluslepingutega, on kõigil nimetatutel võimalik pöörduda selguse saamiseks Euroopa Kohtu poole. Selle menetluse tulemused vormistatakse Euroopa Kohtu arvamuse vormis, kuid sellele vaatamata, et tegemist on arvamusega, on ELil võimalik rahvusvaheline leping, mis Euroopa Kohtu hinnangul ei ole kooskõlas aluslepingutega, sõlmida vaid juhul, kui aluslepinguid eelnevalt muudetakse või vastupidi – muudetakse sõlmitavat lepingut.

Arvamuse saamiseks pöördutakse Euroopa Kohtu poole ainult 2–3 korda aastas, kuid selle menetluse raames leiavad üldjuhul vastuse ELi õiguse seisukohalt konstitutsioonilise tähendusega küsimused. Arvamuse andmise menetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse **Euroopa**

Liidu asjade menetlemise juhiseist.

Arvamuse andmise menetluses osalemine on väga sarnane eelotsuse menetlusega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2. Rikkumismenetlus

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

Rikkumismenetluse võib jagada kaheks, millest esimene on ELTLi artikli 258 ja teine ELTLi artikli 260 alusel algatatud menetlus. Nii esimeses kui ka teises rikkumismenetluse ringis on võimalikud eel- ja kohtumenetlus.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 06.10.2024

9.2.1. Rikkumismenetlusele eelnev dialoog EU Pilot

Enne rikkumismenetluse algatamist võib Euroopa Komisjon küsida liikmesriigilt teavet ELi õiguse ülevõtmise ja rakendamise kohta EU Pilot andmebaasi kaudu. See on Euroopa Komisjoni projekt, millega Eesti ühines 14. septembril 2010. a. Projekti eesmärk on kaebuste ja päringute kiirem ja tõhusam menetlemine ning ELi õiguse rikkumiste lahendamine võimalikult varases staadiumis.

Tegemist ei ole veel rikkumismenetlusega, vaid rikkumismenetluse eelse dialoogiga liikmesriigi ja komisjoni vahel. EU Pilot andmebaasi kaudu edastab komisjon kodanike kaebusi, päringuid ja komisjoni enda küsimusi. Nendele vastamiseks antakse liikmesriigile aega kümme nädalat. Vastamine toimub EU Pilot andmebaasi kaudu. Juhul kui komisjon jääb liikmesriigi vastusega rahule, siis päring lõpetatakse. Kui komisjon jääb siiski arvamusele, et liikmesriigi tegevus ei ole kooskõlas ELi õigusega, võib ta algatada rikkumismenetluse.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.2. Rikkumismenetluse esimene ring

Komisjon algatab ELTLi artikli 258 alusel rikkumismenetluse, kui ta on arvamusel, et liikmesriik ei täida aluslepingutest tulenevat kohustust. Komisjoni algatatud rikkumismenetlus jaguneb eelmenetluseks ning kohtulikuks menetluseks.

Eelmenetlus

Eelmenetluse eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita ELi 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 selgitusi. Üldjuhul on liikmesriigil ametlikule kirjale vastamiseks ning selgituste esitamiseks aega kaks kuud.

Pärast liikmesriigi seisukohtade läbivaatamist võib järgneda komisjoni põhjendatud arvamuse (reasoned opinion) esitamine. Põhjendatud arvamuses kutsub komisjon liikmesriiki üles rikkumist kõrvaldama, sätestades selleks üldjuhul kahekuulise tähtaja (põhjendatud arvamuse kättesaamisest alates). Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist või kui liikmesriik ja komisjon ei jõua rikkumise suhtes ühisele seisukohale, on komisjonil õigus esitada liikmesriigi vastu hagi Euroopa Kohtusse (reference to the Court).

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

ELTLi 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 (vt Euroopa Kohtu otsus [C-169/87](#)).

Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on juba selles faasis võimalik, et ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel saab liikmesriigile määrata põhisumma (ühekordne) või karistusmaks (päevatrahv iga rikkumise jätkumise päeva eest) tasumise kohustuse, kui ta direktiivis sätestatud kuupäevaks ei täida seadusandlikus menetluses vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust.

Kriteeriumid, mida komisjon kasutab karistusmaks kindlaksmääramisel, on kirjeldatud komisjoni teatises „Rahalised karistused rikkumismenetluses“, mis käsitleb nii ELTLi artikli 260 lõike 2 kohaldamist, kui ka ELTLi artikli 260 lõike 3 kohaldamist. Samuti kasutab samu kriteeriume oma väljakujunenud praktikas ka Euroopa Kohus (vt näiteks Euroopa Kohtu otsused [C-543/17](#) ja [C-628/18](#)). Põhimõtteliselt on nendeks hindamiskriteeriumideks rikkumise raskusaste, kestus ja vajadus tagada karistuse hoiatav mõju. Rikkumise raskusaste sõltub asjassepuutuva liidu õigusnormi olulisusest ja

selle täitmata jätmise tagajärgedest avalikele ja erahuvidele (Euroopa Kohtu otsus [C-550/18](#)). Euroopa Kohtul ei ole kohustust esitada karistumakse arvutamise üksikasju (Euroopa Kohtu otsus [C-241/11](#)). Samuti võib ta summa suuruse määramisel tugineda ex aequo et bono hinnangule kohtuasja asjaoludele (vt Euroopa Kohtu otsus [C-628/18](#)).

Karistumakse päevamäära arvutamiseks korrutatakse baassumma kõigepealt raskuskoefitsiendiga ja kestuskoefitsiendiga ja seejärel liikmesriigi maksevõimet arvessevõtva teguriga n. Täpsemad baassumma ning tegur n määrad vaatab komisjon regulaarselt üle ning avaldab ELTs. Karistumakse tasumise kohustus tekib, kui kohtuotsuse tegemise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Põhisumma võib määrata aga ka juhul, kui põhjendatud arvamusele vastamise ajaks ei ole direktiiv üle võetud. Trahvide vältimiseks tuleb direktiivid üle võtta õigel ajal, hiljemalt aga põhjendatud arvamusele vastamise tähtajaks.

ELTLi artikli 260 lõike 3 alusel tehtud lahendites selgitas Euroopa Kohus, et selles sättes sisalduva korra kehtestamise eesmärk ei ole ainult motiveerida liikmesriike võimalikult kiiresti lõpetama kohustuste rikkumist, mis sellise meetme puudumisel võiks jääda püsima, vaid samuti lihtsustada ja kiirendada nende rahaliste sanktsioonide määramise menetlust, mis puudutavad seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise riigisisest meetmest teatamise kohustuse rikkumist.

See säte ühelt poolt võimaldab tagada komisjonile antud õigused liidu õiguse tõhusa kohaldamise tagamiseks ning kaitsta kaitseõigusi ja menetluslikku seisundit, mis liikmesriikidel on ELTL artikli 258 ja ELTL artikli 260 lõike 2 koostoimes, ning teiselt poolt annab Euroopa Kohtule pädevuse teostada oma kohtufunktsiooni, milleks on üheainsa menetluse raames hinnangu andmine sellele, kas asjassepuutuv liikmesriik on täitnud oma teatamisega seotud kohustusi, ning vajadusel hinnata tuvastatud kohustuste rikkumise raskust ja määrata rahaline sanktsioon, mida Euroopa Kohus peab konkreetse juhtumi asjaoludel kõige sobivamaks (Vt Euroopa Kohtu otsus [C-543/17](#)).

Valitsuskabineti 16. juuni 2011. a kokkuleppe kohaselt tuleb direktiivi ülevõtmise hilinemise eest Euroopa Liidu Kohtu poolt määratud trahv katta ülevõtmise eest vastutavate ministriumide eelarvest. Vabariigi Valitsus võib vähendada ministriumide eelarvest makstavat summat.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.3. Rikkumismenetluse teine ring

Kui liikmesriik ei kõrvalda rikkumist vaatamata Euroopa Kohtu otsusele, võib komisjon algatada uue rikkumismenetluse ringi ELTLi artikli 260 alusel. Menetluse esemeks on sellisel juhul Euroopa Kohtu otsuse järgimata jätmine.

Ka selles menetluses toimub esmalt eelmenetlus, kuid siin puudub põhjendatud arvamuse 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 kohta teeb Euroopa Kohus, kusjuures ELTLi artikli 260 menetluse puhul ei ole komisjoni ettepanekus sisalduv summa talle siduv ning kohtul on selles suhtes ulatuslik kaalutusõigus. Euroopa Kohus võib liikmesriigile ühel ajal määrata nii trahvi kui ka põhisumma. Karistusmaks ja/või põhisumma määramisel arvestab kohus juhtumi asjaolusid ning seda, et karistusmaks ja/või põhisumma oleks proportsionaalne nii rikkumisega kui ka liikmesriigi võimekusega seda maksta (vt Euroopa Kohtu otsus [C-279/11](#)).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

9.2.4. Eesti seisukohtade väljatöötamine rikkumismenetluses

Kui Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus, koordineerib sellele vastamist Välisministeerium koostöös asjaomase ministeeriumi ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga. Välisministeerium edastab algatatud rikkumismenetluse eelmainitud asutustele ja annab asjaomasele ministeeriumile üldjuhul kolm nädalat aega vastuse koostamiseks. Vastuses tuleb esitada, 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 infot, korraldab vajaduse korral kohtumisi ja koostab lõplikud seisukohad, mille esitab KOKi ja vajaduse korral valitsuse istungile. Rikkumismenetluses Eesti seisukohtade esitamisel Vabariigi Valitsusele lähtutakse [Euroopa Liidu asjade menetlemise juhise](#)st.

Rikkumismenetluse keerukusest ja mahukusest tulenevalt võib komisjonilt paluda ametlikule kirjale või põhjendatud arvamusele vastamise tähtaja pikendamist, kuid seejuures tuleb arvestada, et iga selline taotlus peab olema hoolikalt põhjendatud ning isegi sellisel juhul ei anna komisjon alati ajapikendust. Samuti võib vastuses paluda komisjoniga kohtumist, kui soovitakse komisjoniga arutada või talle selgitada teatavaid rikkumismenetlusega seotud asjaolusid või küsida komisjonilt lisaselgitusi tehtud etteheidete kohta. Kohtumise palumine on lihtsam ja tavapärasem ametliku kirja staadiumis.

Kui asjaomane ministeerium soovib rikkumismenetluse kestel komisjonile lisainfot saata või komisjoniga kohtuda, peab see alati toimuma kooskõlastatult Välisministeeriumiga.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024