

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Downloaded 19.06.2025

Handbook updated 30.10.2024

Sisukord

4. Eesti seisukohtade koostamine	3
4.1. Euroopa Liidu küsimuste riigisisene koordineerimine	3
4.1.1. Täidesaatev võim	8
4.1.2. Seadusandlik võim	9
4.2. Seisukohtade kujundamine	11
4.2.1. Valitsusele esitatava seisukoha eelnõu	13

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 algatuseSeisukoha kujundamineSeisukoha kaitsmine eri tasanditelELi 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 asekantsler. 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 asekanter, Rahandusministeeriumi finantspoliitika ja välissuhete asekanter, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu asekanter, Eesti alaline esindaja Euroopa Liidu juures (Coreper II saadik) ja alalise esinduse asejuht (Coreper I saadik) ning Riigikantselei strateegiadirektor. Poliitika planeerimise tasandi koosolekutel võivad liikmetena osaleda kõikide ministeeriumide asekanterid, 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 ühenduslüli 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 EL asja uuesti, et tagada Eesti seisukohtade sidusus, ühtsus ja seisukohtade korrektne esindatus EL 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 arvamus 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 vastutusalas, kuid see hõlmab mh sisulist ja regulaarset panustamist nende seisukohtade väljatöötamisse, kus põhivastutajaks on mõni teine ministeerium.

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

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

Olulise mõjuga või poliitiliselt tundlikes ELi asjades kujundatakse Eesti seisukohad valitsuse ja Riigikogu

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

Valitsuse tasandil tuleb kujundada seisukohad järgmistes ELi asjades:

- ✓ mis eeldavad rakendamisel seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
- ✓ mille vastuvõtmisega kaasneb Eestis oluline majanduslik, sotsiaalne, riigieelarveline või muu mõju ;
- ✓ muud poliitiliselt olulised küsimused, mil ELi asja esitamist arvamuse andmiseks taotleb Riigikogu täiskogu, ELAK või väliskomisjon, või siis, kui seisukoha võtmist peab oluliseks peaminister või minister (nt ELis akuutne teema, milles Eesti positsioon ühes või teises suunas võib mõjutada valitsuse suutlikkust mõnes teises küsimuses liikmesriike või ELi institutsioone mõjutada);
- ✓ Eesti seisukohad EL nõukogu päevakorrapunktide kohta, kui esineb mõni eelnevast kolmest kriteeriumist ja kui valitsus ei ole eelnevalt võtnud seisukohta või kui vastuvõetud seisukohta on vaja muuta (viimane kehtib üldiselt kõikide ELi asjade kohta). Lisaks juhul, kui Eesti kavatseb hääletada vastu või jääda erapooletuks.

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

- 1) Seisukohad, millega Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne otsuse eelnõu heakskiitmist nõukogus, kui:
 - a) Leping on ELi ainupädevuses ja esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused ;
 - b) Kavandatav ELi ja liikmesriikide jagatud pädevuses olev leping tuleb Riigikogus ratifitseerida (vt põhiseaduse § 121);
 - c) Alati kui Euroopa Komisjoni volitatakse pidama läbirääkimisi liikmesriikide pädevusse kuuluvates küsimustes.
- 2) Seisukohad, millega Eesti annab volituse ELi rahvusvahelise lepingu allkirjastamiseks, esitatakse valitsusele otsustamiseks enne, kui nõukogu kiidab heaks vastava otsuse lepingu allkirjastamise (vajaduse korral ka lepingu ajutise kohaldamise) kohta ELi nimel:
 - a) ELi ainupädevuses olev leping juhul, kui esinevad ELi asjade menetlemise juhise punkti 6.1 alused.
 - b) ELi jagatud pädevuses oleva lepingu puhul valmistab ministeerium koostöös Välisministeeriumiga ette 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 laiemas Eesti ELi poliitikaraamistikuga.

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

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

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 muutmise 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 häälteenamus 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 VÕRDLEV 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 rakendamisel 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.

Subsidiaarsuse 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 ühekülgset, 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 rakendamisel 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 mees 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 riigisisised asutused, mitte ainult seisukohta välja töötav ministeerium.

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 ministeeriumidele, 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 muudatuseettepanekutega);
2. lühidalt argumenteeritud seisukohad ELi asjas esitatud põhiliste ettepanekute kohta, Eesti eelistused ja muutmiseettepanekud 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 juhatusele 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 juhise 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