
Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Riigikantselei
2005

Kõik käesolevas käsiraamatus sisalduvad materjalid on kaitstud autoriõigusega. Käsiraamatu tsiteerimine või refereerimine on lubatud, juhul kui viidatakse materjalide autoritele.

Riigikantselei lubab igäühel teha käesolevast materjalist koopia selle eraviisiliseks tarvitamiseks. Ühelgi teisel eesmärgil ei ole ühtegi materjali osa lubatud mitte ühelgi viisil reprodutseerida ega publitseerida, ilma Riigikantselei eelneva kirjaliku nõusolekuta.

TOIMETAJAD

Juhan Lepassaar, Ülle Hanson

AUTORID

1. EL otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid

1.1. Ministrite Nõukogu	Kristel Keerma Ete Noor Sirje Sepp
1.2. Euroopa Komisjon	Maria Koidu Juhan Lepassaar
1.3. Euroopa Parlament	Juhan Lepassaar
1.4. Teised institutsioonid	Juhan Lepassaar

2. EL õigusloome

Anneli Külaots

3. Eesti seisukohtade kujundamine

3.1. EL küsimuste siseriiklik koordineerimine	Juhan Lepassaar
3.2. Seisukohtade kujundamine EL algatuste osas	Evelin Kuuse Juhan Lepassaar
3.3. Juhise koostamine	Tanel Sepp
3.4. Dokumendihaldus	Uku Särekanno

4. EL õigusaktide rakendamine

4.1. Direktiivide ülevõtmine	Karmen Vilms
4.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	Uku Särekanno Juhan Lepassaar

5. Kohtumisi puudutavad praktilised nõuanded

5.1. Terminid nõukogu päevakorras	Sirje Sepp
5.2. Reservatsioonid	Sirje Sepp
5.3. Kuidas? Miks? Kus? Millal?	Sirje Sepp Margus Rahuoja
5.4. Suhted meediaga	Ehtel Halliste

RETSENSENDID

Ülle Hanson, Ruth Hint, Klen Jäärats, Kai Kaarelson, Keit Kasemets, Kristel Keerma, Evelin Kuuse, Tõnis Leht, Juhan Lepassaar, Kristi Puss, Kristo Põllu, Eve Pötter, Mariin Ratnik, Nele Ruubel, Sirje Sepp, Marki Tihhonova, Karmen Vilms.

KORREKTOR

Tiina Loit

SISUKORD

1. EL otsustusprotsessi kaasatud institutsioonid	9
1.1. Ministrite nõukogu.....	9
1.2. Komisjon.....	14
1.3. Euroopa Parlament.....	16
1.4. Teised institutsioonid.....	20
2. EL õigusloome	23
3. Eesti seisukohtade kujundamine	27
3.1. EL küsimuste siseriiklik koordineerimine	27
3.2. Seisukohtade kujundamine	30
3.3. Juhise koostamine	33
3.4. Dokumendihaldus	37
4. EL õigusaktide rakendamine	39
4.1. Direktiivide ülevõtmine	39
4.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	44
5. Kohtumisi puudutavad praktilised nõuanded	47
5.1. Terminid nõukogu päevakorras	47
5.2. Reservatsioonid.....	51
5.3. Kuidas? Miks? Kus? Millal?.....	56
5.4. Suhted meediaga	60
Lisad.....	63

LÜHENDID¹

ADMIN	Personali ja halduse peadirektoraat
AGRI	Põllumajanduse peadirektoraat
AGRI-FIS	Põllumajandus ja kalandus nõukogu
AGRI-PECHE	Põllumajandus ja kalandus nõukogu (pr.)
AIDCO	EL arengukoostöö keskus
AOB	Teised küsimused (<i>any other business</i>)
BEPA	Euroopa poliitikanõunike büroo
BUDG	Eelarve peadirektoraat
CAGRE	Üldasjade ja välissuhete nõukogu (pr.)
CdR	Regioonide Komitee (pr.)
CE	Euroopa Nõukogu
CEC	Euroopa (Ühenduste) Komisjon
COM	Euroopa Komisjon
COMP	Konkurentsipoliitika peadirektoraat
COMPET	Konkurentsivõime nõukogu
COREPER	Alaliste esindajate komitee (pr.)
DEV	Arengukoostöö peadirektoraat
DG	Peadirektoraat
DGT	Tõlketeenistus
DIGIT	Komisjoni informaatikateenistus
EAC	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat
EC	Euroopa Ühendus
EC, EÜ	Euroopa Ühendus
ECB	Euroopa Keskpang
ECFIN	Majandus ja rahanduse peadirektoraat
ECHO	Arengukoostöö ja humanitaarabi peadirektoraat
ECJ	Euroopa Kohus
ECOFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu
ECOSOC	Majandus- ja sotsiaalkomitee
ECSC	Euroopa Sõe- ja Teraseühendus
EEA	Euroopa Majanduspiirkond

¹ Juhul, kui ei ole märgitud teisiti, on institutsioonide puhul kasutatud inglisekeelseid lühendeid. Riikide ja osade institutsioonide nimelühendid on ära toodud peatükis 5.3. Agentuuride nimelühendid on toodud lisa olevas tabelis. Teiste ajalooliste või tehnilist iseloomu lühendite, ning ka muude EL-iga seotud märksõnade seletusi vaata järgmistelt kodulehekülgedelt: EL terminoloogia andmebaas (<http://tis.consilium.eu.int/utfwebtis/frames/introfsEN.htm>), A Concise Encyclopedia of the European Union: From Aachen to Zollverein by Rodney Leach (<http://www.euro-know.org/dictionary/index.html>), Soome eesistumise kodulehekülg (<http://presidency.finland.fi/doc/eu/abbr.htm>), Brief Glossary of European Union Abbreviations (<http://www.uta.fi/FAST/GC/emgloss.html>). NB! Viidatud Internetilehekülgedel olev teave võib olla aegunud.

EEC	Euroopa Majandusühendus
EFC	Majandus- ja rahanduskomitee
EFTA	Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsioon
EJC	Hariduse, noorte ja kultuuri nõukogu
ELAK	Riigikogu EL asjade komisjon
ELO	Välisministeeriumi Euroopa Liidu osakond
ELS	Riigikantselei EL sekretariaat
ELT	Euroopa Liidu Teataja
EMPL	Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat
EMÜ	Euroopa Majandusühendus
ENLARG	Laienemise peadirektoraat
ENTR	Ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat
ENV	Keskkonna peadirektoraat
ENVIR	Keskkonnanõukogu
EP	Euroopa Parlament
EPSCO	Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu
EPSO	Euroopa Personaliamet
ESTAT	Euroopa Statistikaamet (Eurostat)
ESTÜ	Euroopa Söe- ja Teraseühendus
EU, EL	Euroopa Liit
EURATOM	Euroopa Aatomienergia Ühendus
FISH	Kalandus- ja merendusküsimuste peadirektoraat
GAERC	Üldasjade ja välissuhete nõukogu
IAS	Komisjoni siseauditi teenistus
INFSO	Infoühiskonna ja meedia peadirektoraat
JAI	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu (pr.)
JHA	Justiits- ja siseküsimuste nõukogu
JLS	Õiguse-, vabaduse ja julgeoleku peadirektoraat
JRC	Euroopa Komisjoni Ühendatud Teaduskeskus
KOK	EL küsimuste Koordinatsioonikogu
KOV	Kohalik omavalitsus
LS	Komisjoni õigusteenistus (<i>Legal Service</i>)
MARKT	Siseturu ja teenuste peadirektoraat
MEP	Euroopa Parlamendi liige
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
OPOCE	Euroopa Ühenduse Ametlike Väljaannete Talitus
PermRep	Alaline esindus
PRES	Eesistuja
PRESS	Komisjoni pressiteenistus

PSC	Poliitika- ja julgeolekukomitee
REGIO	Regionaalpoliitika peadirektoraat
RELEX	Välissuhete peadirektoraat
RTD	Teadusuuringute peadirektoraat
SANCO	Tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat
SCA	Põllumajanduse erikomitee
SCIC	Ühendatud tõlke- ja konverentsitalitus
SG	Komisjoni peasekretariaat (pr.)
SGP	Stabiilsuse ja kasvu pakt
SJ	Komisjoni õigusteenistus (pr.)
TAXUD	Maksudkorralduse ja tolliliidu peadirektoraat
TEU	Euroopa Liidu leping (Maastrichti leping)
TRADE	Kaubanduse peadirektoraat
TREN	Energeetika ja transpordi peadirektoraat
TTE	Transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika nõukogu

1. EL OTSUSTUSPROTSESSI KAASATUD INSTITUTSIOONID

Käesoleva osa eesmärk on anda ülevaade ametniku töö seisukohalt olulisemate institutsioonide (ministrite nõukogu, komisjon, parlament) rollist otsustusprotsessis. Peatükkide järjekord peegeldab institutsiooni olulisust ametniku jaoks ega järgi seega otsustusprotsessi formaalset loogikat või institutsioonide poliitilist tähtsust. Kolmest olulisemast institutsioonist on enim ruumi pühendatud ministrite nõukogu rolli, struktuuri ja otsustusprotsessi kirjeldamisele. Teiste institutsioonide (kohus, nõuandvad komiteed, keskpank jm) puhul on välja toodud vaid olulisemad üksikasjad, ning nende sisemisi otsustusprotsesse pikemalt ei käsitleta.²

1.1. Ministrite nõukogu

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

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

Nõukogul on **eesistujariik**, mis vahetub iga kuue kuu tagant (vaata tabelit) – nii vastutab iga liikmesriik teatud perioodil nõukogu töökorralduse eest ja on otsuste tegemisel liikmesriikide vahel kompromisside vahendajaks. Eesistuja esindab nõukogu ka suhetes teiste EL institutsioonidega, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Eesti on eesistujariigiks 2018. aasta jaanuarist juunini.³

² Pikema ja sisukama ülevaate saamiseks EL otsustusprotsessist ja sellega seotud institutsioonidest vaata: *Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union*, 5. trükk (Basingstoke: Palgrave Macmillan 2003), või *Bomberg, E., Cram, L., Martin, D peatükki „The EU's Institutions“ lk. 43-67, Bomberg, Elizabeth ja Stubb, Alexander: The European: How Does it Work?.* (Oxford: Oxford University Press 2003). Hea ülevaade EL ajaloost ja kujunemisest: *Cini, Michelle (toim.): European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press 2003). EL erinevatest poliitikatest: *Helen Wallace ja William Wallace (ed.): Policy Making in the European Union*, 4. trükk (Oxford: Oxford University Press, 2000).

³ Kõnealune kord võib mõnevõrra muutuda Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumisel, kui moodustatakse eesistuja grupid.

Tabel: Eesistumisjärjekord

Riik	Eesistumise alguskuupäev	Riik	Eesistumise alguskuupäev	Riik	Eesistumise alguskuupäev
Suurbritannia	2005 juuli	Belgia	2010 juuli	Luksemburg	2015 juuli
Austria	2006 jaanuar	Ungari	2011 jaanuar	Madalmaad	2016 jaanuar
Soome	2006 juuli	Poola	2011 juuli	Slovakkia	2016 juuli
Saksamaa	2007 jaanuar	Taani	2012 jaanuar	Malta	2017 jaanuar
Portugal	2007 juuli	Küpros	2012 juuli	Suurbritannia	2017 juuli
Sloveenia	2008 jaanuar	Iirimaa	2013 jaanuar	Eesti	2018 jaanuar
Prantsusmaa	2008 juuli	Leedu	2013 juuli	Bulgaaria	2018 juuli
Tšehhi Vabariik	2009 jaanuar	Kreeka	2014 jaanuar	Austria	2019 jaanuar
Rootsi	2009 juuli	Itaalia	2014 juuli	Rumeenia	2019 juuli
Hispaania	2010 jaanuar	Läti	2015 jaanuar	Soome	2020 jaanuar

Allikas: Nõukogu Euroopa otsuse eelnõu, mis kehtestab rakendusmeetmed Euroopa Ülemkogu Euroopa otsusele nõukogu eesistumise teostamise kohta (heaks kiidetud 13. detsembril 2004).

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

1.1.1. Struktuur

Euroopa Ülemkogu

Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid (ning komisjoni president) kohtuvad Euroopa Ülemkogul (*European Council*), mille ülesandeks on määratleda üldised poliitilised suunised liidu arenguks. Ühel eesistumisperioodil toimub tavaliselt paar ülemkogu istungit. Ülemkogu kohtumisi on oluline eristada EL Nõukogust (*Council of the European Union*), sest need on kaks eraldiseisvat foorumit ning uus põhiseaduslik leping loobki ülemkogu eraldi institutsioonina. Samas on side kahe tasandi vahel äärmiselt tihe, sest ülemkogu valmistatakse ette ministrite nõukogu tasandil.

Ministrite nõukogu

Nõukogu koosneb liikmesriikide ministritest ning see, millised ministrid kokku kutsutakse, sõltub päevakorras olevatest teemadest. Nõukogu käib koos **ühexas eri koosseisus**:

- Üldasjade ja välissuhete nõukogu (ingl. lühend GAERC; pr. lühend CAGRE), kus Eestit esindab üldjuhul välisminister;
- Majandus- ja rahandusküsimused (ingl. ja pr. lühend ECOFIN) on rahandusministri vastutusalas;
- Justiits- ja siseküsimused (ingl. lühend JHA; pr. lühend JAI) on jagatud vastavalt päevakorrapunktidele justiitsministri ja siseministri vahel;
- Tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoid ja tarbijakaitse (pr. lühend EPSCO) on sotsiaalministri vastutusalas;

- Konkurentsivõime [siseturg, tööstus ja teadusuuringud] (ingl. COMPET) põhivastutajaks on majandus- ja kommunikatsiooniminister, kuid teadusega seotud küsimustes ka haridus- ja teadusminister;
- Transport, telekommunikatsioon ja energeetika (ingl. ja pr. lühend TTE) küsimused on samuti majandus- ja kommunikatsiooniministri vastutusalas;
- Põllumajandus ja kalandus (ingl. AGRI-FIS; pr. AGRI-PECHE) kuulub üldjuhul põllumajandusministri portfelli, ent kalavarudega seonduv on keskkonnaministri vastutusalas;
- Keskkond (ingl. ja pr. ENVIR) on keskkonnaministri vastutusalas;
- Haridus, noored ja kultuur (ingl. ja pr. lühend EJC) on jagatud haridus- ja teadusministri ja kultuuriministri vahel.

Üldasjade ja välissuhete nõukogul on laiem vastutus üldpoliitiliste küsimuste eest ning seetõttu käivad vajadusel selle istungitel lisaks välisministritele ka liikmesriikide teised ministrid või riigisekretärid. Vaatamata sellisele koosseisudeks jagunemisele on nõukogu üks institutsioon ja sõltumata sellest, millises koosseisus otsused vastu võetakse, on need alati üheselt tõlgendatavad kui nõukogu otsused.

Alaliste esindajate komitee

Ministrite nõukogu istungeid valmistab ette Alaliste Esindajate Komitee (*Comité des Représentants Permanents* ehk Coreper). Coreper käsitleb ministrite nõukogu otsuseid ettevalmistavate valdkondlike töögruppide tasandil lahendamata jäänud probleeme ning kinnitab töögruppide tasandil saavutatud kokkulepped. Kõik ministrite nõukogu päevakorda lülitatavad teemad peavad kõigepealt läbima Coreperi (täpsemad reeglid on toodud nõukogu kodukorra artiklis 7).⁴

Coreper käib koos kahes osas: **Coreper II**, kus liikmesriike esindavad alaliste esinduste juhid ehk suursaadikud EL juures, ning **Coreper I**, mis koosneb liikmesriikide alaliste esinduste asejuhtidest. Üldjuhul toimuvad Coreper II istungid üks kord nädalas ning Coreper I istungid üks kuni kaks korda nädalas.

Töö kahe Coreperi osa vahel jaguneb järgmiselt: Coreper II valmistab ette Euroopa Ülemkogu istungeid ning üldasjade ja välissuhete, majandus- ja rahandusasjade ning justiits- ja siseasjade nõukogude istungeid; Coreper I valmistab ette tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervishoiu ja tarbijakaitse, konkurentsivõime (siseturg, tööstus ja teadusuuringud), transpordi, telekommunikatsiooni ja energia, põllumajanduse ja kalanduse, keskkonna ning hariduse, noorte ja kultuuri nõukogude istungeid. Coreperi tööd valmistavad ette nõukogu töögrupid ja erikomiteed.

Töögrupid ja erikomiteed

⁴ Nõukogu kodukord on vastu võetud Nõukogu otsusega 2004/338/EÜ, Euratom, 22. märtsil 2004 (*Official Journal L 106*, 15/04/2004 P. 0022 - 0045). Muudetud 2004/701/EÜ, Euratom Nõukogu otsusega, 11. oktoober 2004 (*Official Journal L 319*, 20/10/2004 P. 0015 - 0016). Mõlemad tekstid (ja nende võimalikud parandused) on kättesaadavad EL õiguse internetiportaali kaudu (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/et/index.htm>).

Nõukogu **töögrupe** on kokku paarisaja ringis.⁵ Enamik neist on eksisteerinud pikemat aega ning käivad koos kindla sagedusega. Lisaks alalistele töögruppidele luuakse ka ajutisi *ad hoc* töögrupe teatava konkreetse ülesande lahendamiseks.

Nõukogu töö ettevalmistamisega tegelevad veel **erikomiteed** (kokku 5), mis on loodud teatud valdkondade kõrgetasemeliseks koordineerimiseks. Neist kahe – majandus- ja rahanduskomitee (*Economic and Financial Committee – EFC*) ning põllumajanduse erikomitee (*Special Committee on Agriculture – SCA*) – tegevuse aruandlus toimub erandlikult otse nõukogule (st nende komiteede küsimusi Coreperi istungitel ei käsitleta). Poliitika- ja julgeolekukomitee (*Political and Security Committee – PSC*) valmistab ette Coreper II istungeid liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika, sh Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas; **Artikkel 36 komitee** politsei- ja õiguskooostöö ning **Artikkel 133 komitee** väliskaubanduse valdkondades.

Umbes 70% nõukogus arutusel olevate eelnõude ja dokumentide teksti suhtes saavutatakse kokkulepe töögruppide ja erikomiteede tasandil, umbes 10–15% osas Coreperi koosolekutel ning ülejäänud 10–15% osas nõukogu istungitel. Otsuste vastuvõtmise õigus on vaid nõukogul.⁶ See tähendab, et töögrupi ja Coreperi tasandil saavutatud esialgsed kokkulepped vajavad ametlikku kinnitamist või vastuvõtmist nõukogu poolt.

1.1.2. Töökorraldus

Esindajad

Töögruppide, Coreperi ja nõukogude töös osalevad alati liikmesriikide, komisjoni ja nõukogu peasekretariaadi (sh õigusteenistuse) esindajad.

Töögruppide koosolekutel osalevad nii liikmesriikide alaliste esinduste diplomaadid kui ka eksperdid pealinnadest vastavalt siseriiklikule töökorraldusele. Töögruppides on enamasti igal riigil üks esindaja, kuid päevakorrast tingituna võib vajadusel osaleda ka mitu esindajat. Ideaalis peaks töögrupi arutelul alati osalema ministeeriumi ekspert, kes on ühtlasi ka konkreetse kohtumise juhise koostaja, sest töögrupi arutelul analüüsitakse eelnõu põhjalikult läbi ning osalev ametnik saab väärtuslikku taustainformatsiooni, mida on vaja hilisemas siseriiklike õigusaktide väljatöötamise ja rakendamise faasis. EV alalises esinduses EL juures töötavate atašeede või nõunike ülesandeks on Eesti huvide kaitsmine EL institutsioonides ning töötamine Eesti jaoks oluliste küsimustega laiemalt.

Coreperi töös osaleb lisaks alalisele esindajale EL juures (Coreper II) või tema asetäitjale (Coreper I) ka Coreper II koordinaator ehk *Antici* ja Coreper I koordinaator ehk *Mertens* ning iga päevakorrapunkti arutamise ajal ka vastava ala atašee või nõunik alalisest esindusest.

⁵ Täielikku nimekirja koos töögruppide eest vastutavate Eesti ametnike nimede ja kontaktandmetega vaata Riigikantselei EL sekretariaadi koduleheküljelt (<http://www.riigikantselei.ee/?id=5007>).

⁶ EL leping art 207, st töögrupid ja Coreper reeglina (v.a protseduurilised küsimused) otsustusõigust ei oma.

Nõukogu istungitel osalevad reeglina lisaks ministritele vastavalt teemale kas alaline esindaja (Coreper II) või alalise esindaja asetäitja (Coreper I) EL juures ning vastava ala eksperdid (atašeed või nõunikud) esindusest ja ametnikud ministeeriumidest. Ministri puudumisel asendab teda teine minister, abiminister, alaline esindaja või kantsler. Ministri asendamine peaks olema erand, mitte reegel. Et nõukogu ülesanne on poliitilisel tasandil kinnitada EL õigusaktid või arutada neid tundlikke küsimusi, milles ametnike tasandil ei ole suudetud kokku leppida, on otsustusprotsessi legitiimsuse huvides, et riikide esindajad oleks seotud rahva mandaadiga ning aruandekohustuslikud parlamendi ees. Samuti on ministri arvamusel teiste riikide silmis paratamatult suurem kaal kui ametniku esitatud seisukohtadel. Teatud koosviibimistel (ametlikud lõunad) viimastele sõna ei antagi.

Ülemkogudel on liikmesriigid enamasti esindatud suuremate delegatsioonidega, kuhu kuuluvad president ja/või peaminister (Eestist alati peaminister), välisminister, alaline esindaja EL juures, peaministri büroo ja välisministeeriumi kõrged ametnikud jt.

Päevakorrad

Töögrupi (või erikomitee), Coreperi ja nõukogu päevakorra (*agenda*) paneb kokku eesistuja koos nõukogu sekretariaadiga. Nõukogu päevakorda võivad liikmesriigid ja komisjon teha punktide lisamiseks ettepanekuid, kuid eesistuja otsustada on, kas neid arvesse võtta või mitte (täpsemad reeglid on kirjas nõukogu kodukorras). Kõikide nõukogu töötasandite päevakorrad võivad muutuda kuni viimase hetkeni.

Töögrupi kohtumiste päevakorrad esitatakse enamasti nädala jooksul enne töögrupi toimumist. Päevakord moodustab ühtse terviku, mis koosneb töögrupi valdkonda kuuluvatest temaatilistest punktidest. Lisaks on päevakorras kas kirjalikult väljatooduna või kokkuleppelise lisapunktina alati AOB-punkt (*Any Other Business*), mis võimaldab osalejatel kohapeal tõstatada mis tahes vähemolulist teemat, mida päevakorras ei ole.

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

Nõukogu istungite esialgsed päevakorrad poolaasta kohta esitab iga eesistuja oma eesistumisperioodi alguses, täpsustatud versiooni kinnitab Coreper kolm nädalat enne nõukogu toimumist. Nõukogu võtab valdava enamuse otsustest vastu arutelu avamata, sest sisuliselt on küsimuses kokku lepitud madalamatel töötasanditel. Sellisel juhul märgitakse antud küsimus nõukogu päevakorras A-punktina. Nõukogu arutab vaid

madalamatelt töötasanditelt üles jäänud olulisemaid poliitilisi probleeme päevakorras nn **B-punktidena**. Nõukogu otsused vormistatakse nõukogu lõppjärel dustena, millest eraldi vormistatakse õigustloovad aktid (või seadusandlikus protsessis kasutatavad vaheaktid).

Vastavalt Sevilla tippkohtumise (2002) otsustele esitab eesistuja **ülemkogu** teemadest esialgse versiooni neli nädalat enne istungi toimumist. Riigipeade ja/või valitsusjuhtide arutelu päevakorras on enamasti vaid üksikud laiaulatuslikud teemad (nt: laienemine või finantsperspektiiv), mille osas on vajalik poliitiliste suuniste andmine liidu edasise arengu kavandamiseks. Lisaks kiidavad riigipead/valitsusjuhid heaks Coreperi ning GAERC-i poolt ette valmistatud detailsemad nn **eesistuja lõppjärel dused** (*Presidency Conclusions*), mis annavad hinnangu tehtule ning suunised liidu edasiseks tööks.

1.2. Komisjon

Komisjon koosneb 25 liikmest, kes nimetatakse ametisse viieaastaseks perioodiks. Komisjon teeb oma otsuseid kollegiaalselt lihthäälteenamuse alusel (igal volinikul on üks hääl). Üldjuhul on komisjoni otsused konsensuslikud.

Euroopa Komisjoni peamiseks ülesandeks on tagada EL seadusandluse rakendamine, sh nii rakendusaktide vastuvõtmine kui ka EL seadusandlike aktide rakendamise jälgimine liikmesriikides. Samuti kuulub komisjonile seadusandluse algatamise ainuõigus, v.a ühist välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavates küsimustes, ning justiits- ja siseküsimustes, kus komisjon jagab seda õigust liikmesriikidega. Komisjon võib enda esitatud eelnõu enne selle nõukogus vastuvõtmist ka tagasi võtta ning seda muuta (nimetatud õigus ei kehti erandina kaasotsustusmenetluse viimases etapis).

Kuigi komisjon võib oma seadusandlikku algatusõigust vabalt kasutada, konsulteerib ta eelnevalt paljude asjast huvitatud osapooltega, ning ettepanek uueks seadusandlikuks algatuseks võib tulla erinevatest allikatest (vaata tabelit). Ettepanekute ettevalmistusfaasis toetavad komisjoni selle juurde moodustatud nõuandekogud, milleks on kas foorumid, *ad hoc* kogud või alalised **ekspertgrupid**. Ekspertgruppide mandaadi ja liikmeskonna määrab komisjon ning sinna kuuluvad reeglina komisjoni, liikmesriikide (samuti Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikide) ning huvigruppide esindajad. Liikmesriikide esindajateks võivad olla kas riigiametnikud, eksperdid akadeemilistest ringkondadest, harvemini eksperdid erasektorist. Ekspertgrupid töötavad konsensuspõhimõttel, edendavad koostööd liikmesriikide vahel ning lihtsustavad eelnõude hilisemat menetlemist ja rakendamist.

Tabel

<i>komisjoni ettepanekute päritolu</i>	<i>%</i>
- rahvusvahelistest lepingutest või kohustustest tulenevad	18
- olemasolevate aktide muutmise või kodifitseerimine	15
- vastused liikmesriikide ettepanekutele	13
- nõukoguga kokku lepitud programmid	12
- asutamislepingutest tulenevad	8
- nõukogu soovide täitmine	8

- tööstusringkondade soovide täitmine	8
- komisjoni enda ettepanekud	6
- Euroopa Kohtu otsustest tulenevad	2

Allikas: Nugent, Neill (2001) *The European Commission* (New York: Palgrave).

Reeglina on ettevalmistusfaasi osaks ka komisjoni algatusel läbiviidavad (interneti)konsultatsioonid kõigi huvitatud osapoolte sisendi saamiseks. Pärast komisjoni ettepaneku esitamist (või juba valge raamatu faasis) viiakse läbi riigisisene konsultatsioon huvitatud ministriumide, akadeemiliste ringkondade, ettevõtjate või huvigruppide seisukohtade väljaselgitamiseks. Vajadusel konsulteeritakse osapooltega siseriiklike töögruppide raames kuni õigusakti vastuvõtmiseni, tagamaks sidusate ja põhjendatud seisukohtade kujundamist menetluse kõigis etappides.

Üldjuhul teatab komisjon oma võimalikest algatustest juba varem läbi erinevate teatiste, mida kutsutakse **valgeteks või rohelisteks raamatuteks** (*White Paper, Green Paper*). Valges raamatus tuuakse selgelt välja komisjoni poliitiline joon mingi valdkonna reguleerimisel ning kirjeldatakse põhijoontes ka võimalikke seaduseelnõusid. Roheline raamat on dokument, mis püstitab probleemi (kas komisjon peaks mõnda konkreetset küsimust reguleerima ning kui, siis milliste vahenditega) ning on suunatud avalikuks aruteluks. Kuigi komisjoni seadusandlikud algatused on üldjuhul kirjas komisjoni iga-aastases seadusandlikus tegevuskavas, leidub alati erandeid. Seetõttu tuleks komisjoni seadusandlikel initsiatiividel pidevalt silma peal hoida, sest algatusfaasis on eelnõu teksti kõige lihtsam mõjutada.

Rakendusfaasis viib komisjon ellu õigusaktides sätestatud poliitilisi eesmärgid ja võtab vastu seonduvaid rakendusotsuseid, korraldab nõukogu poolt delegeeritud volituste täitmist, teostab järelevalvet EL õigusaktide rakendamise ja aluslepingute täitmise üle. Nõukogu on delegeerinud komisjonile õiguse võtta vastu meetmeid õigusaktide rakendamiseks ja kehtestanud nende volituste kasutamiseks teatud nõuded. Komisjonile nõukogu poolt delegeeritud rakendustegevuse üle teostavad liikmesriigid järelevalvet rakendus- e **komitoloogia komiteede**⁷ kaudu. Komiteedesse kuuluvad kõikide liikmesriikide ametnikud ning nende tööd juhatab komisjon. Erinevalt ekspertgruppidest on komitoloogia komiteedes osalevad ametnikud oma riigi esindajad. Liikmesriikide esindajatest koosnevate komiteede pädevus ja kohaldatavad protseduurireeglid sõltuvad komitee tüübist.⁸ Komitoloogia komiteesid on kolme tüüpi:

Nõuandval komiteel (*Advisory Committee*) on konsulteerimispädevus. Liikmesriigid töötavad välja seisukohad, mis protokollitakse. Vajadusel hääletatakse lihthäälteenamusega. Komisjonil ei ole kohustust komitee arvamusega arvestada, kuid ta võtab komitee seisukohta reeglina tõsiselt arvesse. Hiljem komisjon informeerib, kuidas on antud seisukohta arvestatud. Nõuandvat protseduuri saab kasutada enamikel juhtudel.

⁷ Lisa komitoloogia kujunemisest ja tegutsemisprintsipiidest: Triin Nymann "Euroopa Komisjoni delegeeritud õigusloome ja komiteede süsteem" *Juridica* Nr. 6 2003

⁸ vt ka Nõukogu otsus 28. jaanuarist 1999 komitoloogia kohta, EL Ametlik Teataja L 184, 17.7.99, lk23

Korralduskomiteel (*Management Committee*) on samuti konsulteerimispädevus, ent ta esitab arvamusi kvalifitseeritud häälteenamusega. Komisjon ise hääletamisest osa ei võta. Komitee kas kiidab seisukoha heaks või ei esita seisukohta, mida loetakse samuti nõusoleku väljenduseks. Komisjon kinnitab meetmed ning need rakenduvad koheselt. Erimeelsuste ehk komitee negatiivse seisukoha korral võib komisjon küll meetmed kinnitada, kuid peab nende rakendamise kolme kuu võrra edasi lükkama ja nõukogu teavitama. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni otsuse tühistada. Korraldusprotseduuri kasutatakse ühtse põllumajandus- ja kalanduspoliitika elluviimisel⁹ või selliste programmide rakendamisel, millel on oluline mõju EL eelarvele.

Meetme- e. regulatiivkomiteel (*Regulatory Committee*) on suurem pädevus. Komitee annab kvalifitseeritud häälteenamusega heakskiidu, enne kui komisjon tohib meetet rakendada. Erimeelsuste korral komiteega peab komisjon koheselt esitama nõukogule ettepaneku olukorra lahendamiseks ning informeerima sellest ka Euroopa Parlamenti. Kui parlamendi arvates ei ole komisjoni tegevus kooskõlas kaasotsustusprotseduuriga, võib ta oma seisukohast nõukogu teavitada. Kui nõukogu otsustab kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut mitte toetada, siis komisjon kas esitab ettepaneku muudetud kujul, esitab algversiooni uuesti või teeb aluslepingule tuginedes uue seadusandliku ettepaneku. Antud protseduuri kasutatakse nt inimeste, loomade või taimede tervise meetmete puhul või siis, kui alusaktis nähakse ette meetmete teatud aspektide muutmise või täiendamine rakendusprotseduuri kaudu.

Iga komitee kinnitab protseduurireeglid, mis avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (ELT). Komisjoni suhtes kehtivad dokumentidele juurdepääsu reguleerivad põhimõtted ning tingimused on siduvad ka komiteedele. Komiteed teavitavad regulaarselt oma tegevusest ka Euroopa Parlamenti, et tagada tegevuse läbipaistvus.

1.3. Euroopa Parlament

Euroopa Parlament on üheks peamiseks otsuseid tegevaks institutsiooniks Euroopa Liidus. Parlamendil on 732 liiget, kes valitakse otsestest valimistel viieks aastaks (neist 6 valitakse Eestist). Parlamendil on kolm põhilist funktsiooni: õigusloome, eelarve kinnitamine ning järelevalve.¹⁰

Parlamendil on 22 alalist komisjoni, millest EL sisepoliitiliste küsimustega tegeleb 17 ja välispoliitiliste küsimustega 5 (nendest omakorda 2 on alakomisjonid). Lisaks võib parlament moodustada ajutisi komisjone. Komisjonide ja parlamendi juhatuse moodustamisel mängivad olulist rolli poliitilised grupid (hetkel 8). Poliitilised grupid

⁹ Näiteks pidi komisjon 2004-2005 aastal suhku korralduskomiteega konsulteerima uute liikmesriikidele üleliigsete suhkrugaru eest määratava trahvi suuruse ja kaasnevate meetmete osas.

¹⁰ Hea ülevaate saamiseks parlamendi kujunemisest, ajaloost ja rollist vaata: Corbett, Richard; Jacobs, Francis; Shackelton, Michael "The European Parliament at Fifty: A View from the Inside" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, lk. 353-357, Aprill 2003. Eestikeelsetest ülevaadetest vaata: Eiki Berg "Euroopa Parlamendi hiilgus ja viletsus" ja Tunne Kelam "Europarlamendis sõltub palju igäihe enda aktiivsusest"; Riigikogu Toimetised Nr. 11, 2005. Täpsemalt parlamendi sisemisest otsustusprotsessist: vaata parlamendi kodukorda (*Rules of Procedure*).

kontrollivad ka **raportööride** nimetamist, kes vastutavad iga konkreetse eelnõu menetlemise eest ning kellel on oluline mõju parlamendi arvamuse kujunemisel.

Parlamendi roll Euroopa Liidus kasvab pidevalt ning seda eeskätt õigusloomes. Õigusloomega seotud volitusi jagab parlament Euroopa Liidu Nõukoguga (nõukogust sõltumatult ei saa parlament Euroopa Liidu õigusakte vastu võtta). Parlamendi mõjuvõimu suuruse ühe või teise seaduse vastuvõtmisel määrab **menetluskord**. Kõige levinum ning parlamenti õigusaktide menetlemisel nõukoguga võrdsustav kord on **kaasotsustamine**, mille kohaselt õigusakti vastuvõtmiseks on vaja mõlema institutsiooni nõusolekut. Kuigi kaasotsustamismenetlus on kujunemas reeglisk, on mitu olulist valdkonda, kus parlamendil on sootuks erinev roll. Järgnevas alapeatükis antakse lühike ülevaade olulisematest menetlusvormidest.

Parlamendi osalemine otsustusprotsessis

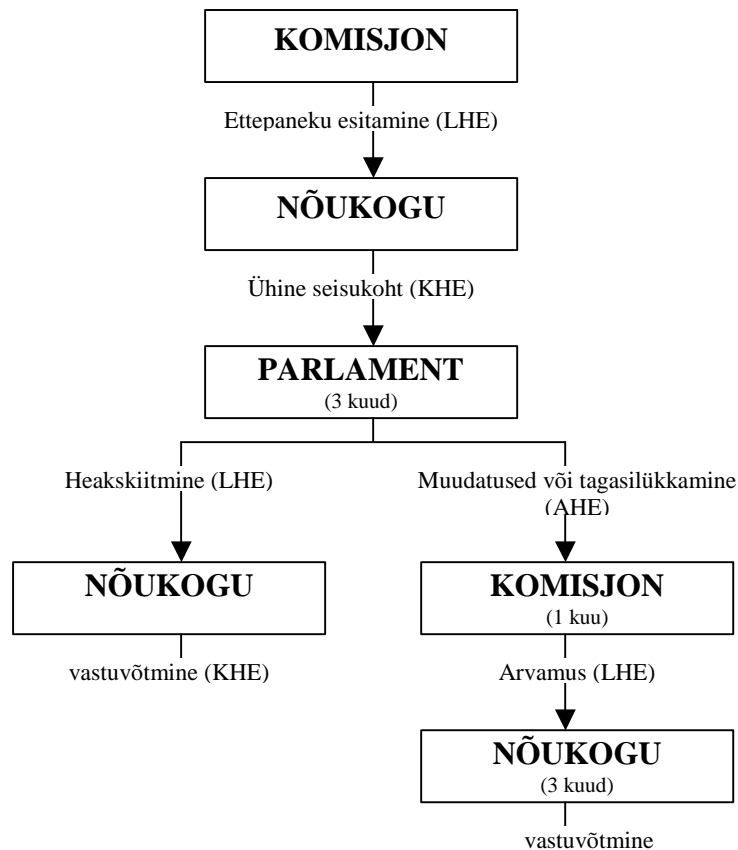
Konsultatsioonimenetlus

See on lihtsaim ja vanim menetlusvorm. Eelnõu loetakse ühe korra ja parlamendil on vaid võimalus avaldada oma arvamust selle suhtes. Eelnõu vastuvõtmine toimub nõukogus, sõltuvalt lepingu artiklist kas ühehäälselt või kvalifitseeritud häälteenamusega (KHE), ja parlamendi arvamustel ei ole siduvat jõudu. Konsultatsioonimenetlust kasutatakse üha vähem ja vaid üsna spetsiifiliste küsimuste reguleerimisel. Näiteks EL kodanike valimisõigus EP ja KOV valimistel (art 19),¹¹ teatud põllumajanduspoliitikaga seotud küsimused (art 37), liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed (art 62), ettevõtjate suhtes kohaldatavad konkurentsieeskirjad (art 81–82), riigiabi (art 87–88), töötajate sotsiaalkindlustus ja sotsiaalkaitse (art 137) ning ühenduse omavahendeid puudutavad otsused (art 269).

Koostöömenetlus

Koostöömenetluse (art 252) puhul võtab nõukogu pärast konsulteerimist parlamendiga vastu ühise seisukoha, mis tehakse parlamendile teatavaks. Kui parlament kiidab selle alusel otsuse heaks (või jätab otsuse tegemata), võib nõukogu akti vastu võtta. Kui aga parlament soovib absoluutse häälteenamusega muudatusi nõukogu ühisesse seisukohta (või lükkab selle tervikuna tagasi), vaatab komisjon oma esialgse ettepaneku uuesti läbi ning edastab nõukogule uue ettepaneku koos oma arvamusega, misjärel teeb lõpliku otsuse nõukogu. Ka koostöömenetluse puhul ei ole parlamendi seisukoht siduv (vaata joonist) ja nõukogul on viimase sõna õigus. Koostöömenetlus on kasutusel väga piiratud valdkondades, enamasti rahandus- ja majanduspoliitikas. Näiteks otsustatakse selle alusel küsimusi, mis puudutavad majanduspoliitika üldsuuniseid (art 99) ning meetmeid kõigi ringlusse lastavate müntide nominaalväärtuse ja tehniliste tunnuste ühtlustamiseks (art 106).

¹¹ Nüüd ja edaspidi on viidatud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitele (konsolideeritud versioon). Juhul, kui artikli numbrile järgneb märge TEU, on viidatud Euroopa Liidu asutamislepingule (konsolideeritud versioon).

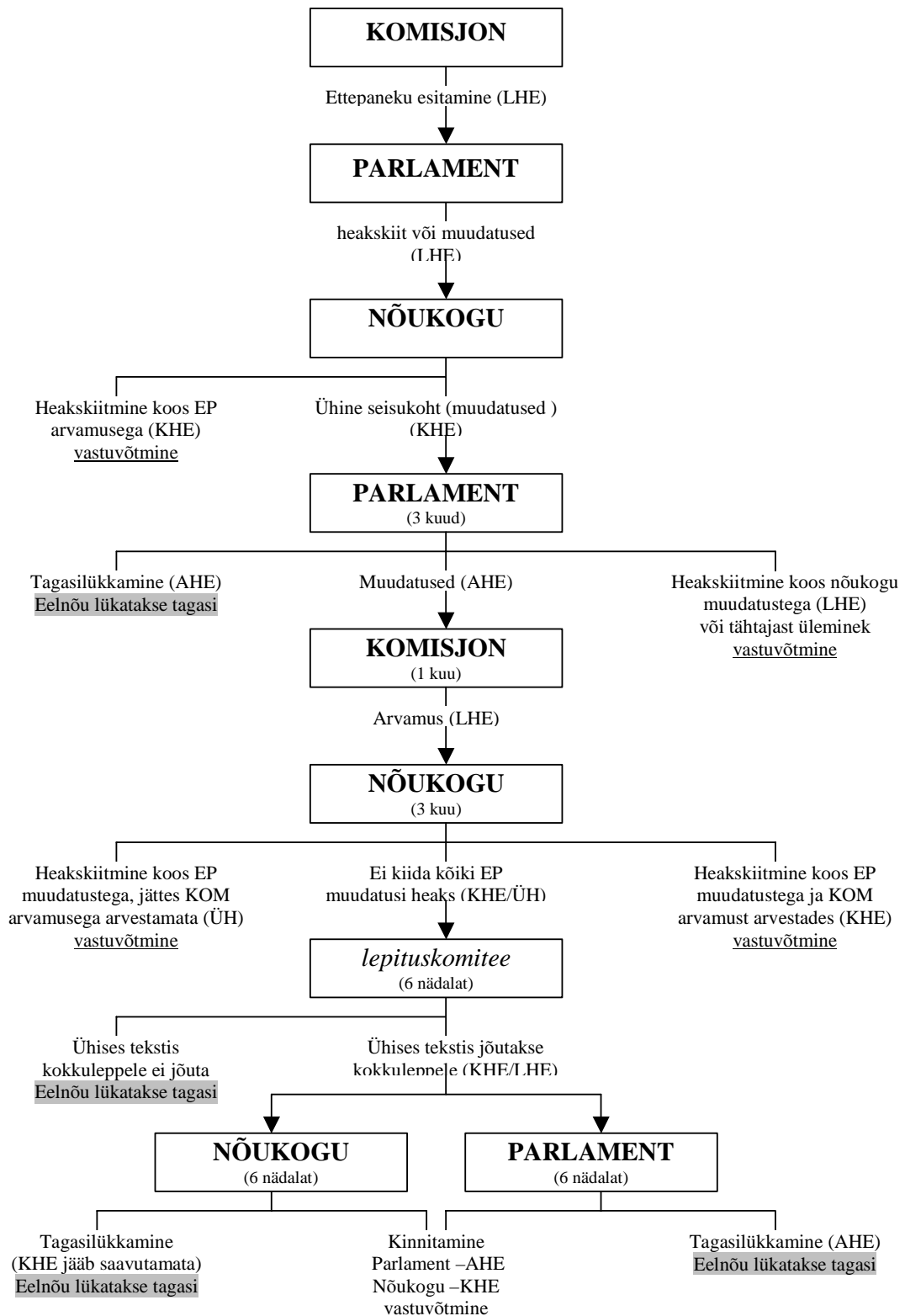


KHE- kui arvestatakse KOM ettepanekuid
 ÜH- kui KOM ettepanekuid ei arvestata või
 kui EP on ühise seisukoha tagasi lükanud

Kaasotsustusmenetlus¹²

Kaasotsustusmenetluses (art 251) viiakse läbi kolm lugemist (vaata joonist). Nagu eelpool öeldud, jagavad selle menetluse puhul nõukogu ja parlament otsustusõigust võrdselt. Juhul kui need kaks institutsiooni tekstis kokkuleppele ei jõua, kutsutakse kokku lepituskomitee. Kui lepituskomitee jõuab kokkuleppele, peavad teksti kinnitama nii nõukogu kui ka parlament. Vastupidisel juhul jääb akt vastu võtmata. Selle menetluse kasutuselevõtmine Maastrichti lepinguga ning selle ulatuse laiendamine Amsterdami ja Nice'i lepinguga tähendas parlamendi võimu olulist suurenemist. Kui enne oli parlamendil vaid nõuandev funktsioon, siis nüüd tegutseb parlament kaasseadusandjana nõukogu kõrval. Seetõttu nimetatakse ka selle menetlusvormiga vastuvõetud akte Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusteks, direktiivideks või otsusteks. Kõnealune menetlus loob parlamendi ja nõukogu vahele rollijaotuse, mis sarnaneb paljude riikide parlamentide kahe koja vahelise võimujaotusega.

¹² Detailsemat informatsiooni kaasotsustusmenetluse kohta on võimalik hankida Euroopa Parlamendi käsiraamatust "Lepitused ja kaasotsustamine: Kuidas tegutseb parlament kaasõigusloojana"



Kaasotsustusmenetlusega võetakse vastu meetmeid, mis muuhulgas hõlmavad töötajate vaba liikumisega seotud küsimusi (art 39), kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelamist (art 12), ettevõtete asutamisevabadust ja vastavaid erandeid (art 43, 46) ning sellega seotud direktiive diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise kohta (art 47), transpordipoliitikat

(art 71), õigus- ja haldusnormide ühtlustamist siseturu rajamiseks ja toimimiseks (art 95), tööhõivet (art 129), tollikoostööd (art 135), teatud tööturu ja töökeskkonnaga seotud miinimumnõudeid (art 137), naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist (art 141), haridust, kutseõpet, kultuuri, rahvatervist ja tarbijakaitset (art 149–153), üleeuroopaliste võrkude valdkonnas kavandatud eesmärgid, prioriteete ja üldmeetmeid (155), teadusuuringuid (166–169), keskkonda (174), arengukoostööd (177) ning teatud institutsionaalseid küsimusi.

Nõusolekumenetlus

Nõusolekumenetlus võeti kasutusele ühtse Euroopa aktiga ning seda laiendati Maastrichti lepinguga. See menetlus kujutab endast pigem parlamendi vetoõigust kui kaasotsustusõigust. Kui parlamendi nõusoleku saamine on aluslepinguga nõutav, võib nõukogu asuda tegutsema alles pärast parlamendi positiivset kinnitust. Nõusolekumenetlust kasutatakse enamasti institutsionaalsetes küsimustes, näiteks Euroopa Keskpanga statuudi muutmine (art 107) või osad liikmestaatuse peatamise protseduurid (art 7 TEU). Samuti teatud rahvusvaheliste läbirääkimiste alustamiseks ja lõpetamiseks: kandidaatriigiga läbirääkimiste alustamine (art 49 TEU) või osade rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, mille üheks osapooliks on ühendus (art 300) ning teatud struktuurifondidega seotud küsimustes (art 161).

Eelarvemenetlus

Ehkki eraldiseisvana on olemas ka eelarvemenetlus, pole sel EL seadusandlikus protsessis suurt tähtsust. Kuigi ametlikult on parlamendil valikkulutuste¹³ osas õigus öelda viimane sõna ning tegelikult võtabki ühenduse eelarve vastu parlament, on parlamendi mõju EL üldisele eelarvele väike, sest 1988. a. juulis jõustunud institutsioonidevaheline leping piirab parlamendi õigusi oluliselt. Lepinguga võeti tarvitusele eelarveperspektiiv (keskmise pikkusega 5–7 aastat), mille kujundamisel on juhtroll liikmesriikidel ning parlament saab mõjutada vaid umbes 10% kogueelarve planeerimist.

1.4. Teised institutsioonid

1.4.1. Euroopa Kohus

Kohtu ülesandeks on tagada, et Euroopa Ühenduste asutamislepingute ja pädevate ühenduste institutsioonide poolt antud õigusaktide tõlgendamisel ning kohaldamisel järgitaks EL õigust. Selle ülesande täitmiseks on Euroopa Kohtule antud ulatuslik pädevus erinevat tüüpi hagide läbivaatamiseks. Lepinguliste kohustuste rikkumise hagi võimaldab Euroopa Kohtul kontrollida, kas liikmesriik on täitnud ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, kuigi kohtusse pöördumisele eelneb komisjoni läbiviidav eelmenetlus (vt peatükk 4). **Tühistushagi** võib esitada liikmesriik, ühenduse institutsioon (parlament, nõukogu, komisjon) või üksikisik¹⁴ mõne institutsiooni õigusakti (määrused, direktiivid, otsused) tühistamiseks. **Ühenduse institutsioonide tegevusetuse vaidlustamise hagi** võimaldab Euroopa Kohtul ja

¹³ Kulutused, mis ei tulene aluslepingutest

¹⁴ kui viimane on selle õigusakti adressaadiks või puudutab see teda otseselt ja isiklikult

esimese astme kohtul kontrollida ühenduse institutsioonide tegevusetuse õiguspärasust. **Hagi kahju hüvitamiseks**, mis põhineb lepinguvälisel vastutusel, võimaldab esimese astme kohtul määratleda ühenduse vastutust institutsioonide või nende teenistujate poolt oma teenistusülesannete täitmisel kodanikele ja ettevõtjatele tekitatud kahju osas.

Euroopa Kohtusse võib esitada **apellatsioonkaebusi** esimese astme kohtu lahendite kohta õigusnormide väärta kohaldamise tõttu. Samuti teeb Euroopa Kohus vaid ühenduse õigusele iseomaseid **eelotsuseid**. Et liikmesriikide kohtud on peamised ühenduse õiguse tagajad, siis ühenduse õiguse tõhusaks ja ühtlaseks rakendamiseks ja erineva tõlgendamise vältimiseks võivad ja mõningatel juhtudel peavad siseriiklikud kohtud pöörduma Euroopa Kohtu poole, et taotleda teatud ühenduse õiguse sätte täpsustamist. Kohtu otsus on siduv nii adressaadi kui ka teiste siseriiklike kohtute suhtes, kes lahendavad samasugust küsimust.

Sarnaselt Euroopa Kohtule on **esimese astme kohtu** ülesandeks tagada, et Euroopa Ühenduste asutamislepingute ja pädevate ühenduse institutsioonide poolt antud õigusaktide tõlgendamisel ning kohaldamisel järgitaks EL õigust. Esimese astme kohus allub Euroopa Kohtule ning on pädev arutama ja lahendama esimese astmena kõiki hagisid või menetlusi, välja arvatud neid, mis on määratud “kohtukolleegiumile” või kuuluvad põhikirja järgi vaid Euroopa Kohtu pädevusse. Arvestades esimese astme kohtusse esitatud kohtuasjade arvu kasvu, näeb Nice’i leping ette esimese astme kohtu juurde “kohtukolleegiumide” moodustamise, teatavates valdkondades kohtuvõimu teostamiseks. Nõukogu otsusega on seni moodustatud avaliku teenistuse kohtukolleegium ja komisjoni ettepaneku põhjal võib nõukogu moodustada ühenduse patenti puudutava kohtukolleegiumi. Euroopa Kohtu ja esimese astme kohtu kohtunikud nimetatakse ametisse liikmesriikide valitsuste kokkuleppel kuueks aastaks (igast liikmesriigist üks kohtunik). Eesti kandidaadid esitab Vabariigi Valitsus Välisministeeriumi ettepaneku põhjal.

1.4.2. Regioonide Komitee

Nõukogu juures asuv nõuandev organ, mis loodi Maastrichti lepingu alusel ja koosneb Euroopa regioonide ja kohalike omavalitsuste 222 esindajast, kelle määravad liikmesriigid. Eestist on seitse esindajat ning kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus Siseministeeriumi ettepanekul. Aluslepingute järgi on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Regioonide komitee käib koos Brüsselis.

1.4.3. Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Nõukogu juures asuv nõuandev organ, mis koosneb 222 ELi erinevate majanduslike ja sotsiaalsete gruppide esindajast. Eestist on seitse esindajat ning kandidaadid esitab nõukogule Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi ettepanekul. Kokkuleppeliselt esindavad tööandjaid ja töövõtjaid võrdselt kaks kandidaati, ning ülejäänud kolm kandidaati esindavad kolmandat sektorit. Aluslepingute järgi on nõukogul ja komisjonil enne aktide vastuvõtmist kohustus konsulteerida komiteega tema pädevusse kuuluvates küsimustes. Komitee kohtumised toimuvad Brüsselis.

1.4.4. Kontrollikoda

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

1.4.5. Euroopa Keskpank

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

1.4.6. Agentuurid

EL agentuurid on poolsõltumatud valitsusvälised juriidilised isikud, mis asutatakse aluslepingu vastava artikli alusel või komisjoni ettepanekul nõukogu otsusega. Agentuure luuakse teatud EL pädevusse kuuluvate ülesannete täitmiseks, nende kaudu kaasatakse EL tegevusse huvigruppe ning arendatakse valdkondlikku oskusteavet. Eesti esindajad nimetab agentuuridesse vastava valdkonna eest vastutav minister (vaata lisas 1 toodud nimekirja).

2. EL ÕIGUSLOOME

Euroopa õigusruum ei ole võrreldav siseriikliku õigusruumiga ega ka mitte rahvusvahelise õigusruumiga. Euroopa õigust võiks nimetada nende kahe sulamiks. Euroopa Kohus on ise EL õigusruumi defineerides öelnud, et “ühendus on moodustanud rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra.”¹⁵ Kõige olulisem põhimõte, mis EL õiguskorda iseloomustab, on ühenduse **õiguse ülimuslikkus**¹⁶ siseriikliku õiguse suhtes. See tähendab, et siseriiklik seadusandlus ei tohi olla vastuolus ühenduse õigussüsteemiga. Järgmises kahes alapeatükis seletatakse ülevaatlikult lahti EL õigusruumi põhimõtted, õiguse allikad ja liigid ning samuti see, kust EL seadusandlike aktide tekste leida. EL õiguse allikate juures on oluline silmas pidada, et Euroopa põhiseaduse lepingu jõustumisel muutub ja lihtsustub EL teiseste õigusaktide süsteem. Praeguste määruste, direktiivide, otsuste ja muude teiseste õigusaktide asemel hakkab EL õigustloovate aktidena vastu võtma Euroopa seadusi ja raamseadusi.

2.1. Euroopa Liidu õiguse allikad

Euroopa Liidu õiguse hierarhias seisavad kõige kõrgemal **asutamislepingud**¹⁷ (kasutatakse ka mõistet aluslepingud. Asutamislepingutega määratletakse Euroopa Liidu seadusandliku võimu alus ja ulatus. Teisisõnu saavad institutsioonid ja kogu EL tegutseda vaid neile asutamislepingutega antud volituste¹⁸ piires ning nende väljaantavad õigusaktid peavad põhinema mõnel konkreetsel asutamislepingu artiklil. Hierarhias järgmisel kohal asuvaid **õiguse üldpõhimõtteid** peetakse EL õiguse kirjutamata allikaks. Õiguse üldpõhimõtteid¹⁹ kohaldab ja seega inkorporeerib EL õigusesse Euroopa Kohus, kes valib neid nii rahvusvahelise õiguse kui ka liikmesriikide siseriiklike õiguskordade ühiste õiguspõhimõtete seast. Euroopa Liidu poolt oma pädevuse piires sõlmitud rahvusvahelised lepingud kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad ühendust rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa ühenduse enda õigusruumist ning üheks õiguse allikaks.²⁰

Ülejäänud õigusakte nimetatakse teisesteks õigusaktideks, sest nad võetakse vastu eelpoolnimetatud allikate alusel või kooskõlas nendega. **Teisesed õigusaktid**, millega reguleeritakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu alusel eelkõige siseturu valdkonda, aga ka teiste poliitikate valdkondi, on **määrus** (*regulation*), **direktiiv** (*directive*), ja **otsus** (*decision*). Nagu eelpool mainitud, on nende väljaandmise aluseks

¹⁵ Kohtuasi 26/62 Van Gend & Loos.

¹⁶ Seadusandluse ülimuslikkuse printsiip tuleneb kohtuasjast 6/64 Costa v ENEL.

¹⁷ Viimati muudetud Nice'i lepinguga 26. veebruar 2001 (jõustus 1.veebruaril 2003). Nii konsolideeritud versioon kui ka eraldi lepingu tekstid on kättesaadavad Internetist aadressil: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/et/treaties/treaties_founding.htm.

¹⁸ EÜ asutamislepingu art 7 lg 1 sätestab, et “iga institutsioon toimib talle käesoleva lepinguga antud volituste piires”; vt ka EL lepingu art 2 (Liidu eesmärgid saavutatakse käesoleva lepingu kohaselt ning kooskõlas lepingus esitatud tingimuste ja ajakavaga) ning art 5 (institutsioonide volitused).

¹⁹ Näiteks isiku põhiõigused, õiguskindlus, õigus kaitsele, proportsionaalsus, õigustatud ootus jt.

²⁰ EÜ asutamislepingu art 300 lg 7 sätestab, et “käesolevas artiklis kehtestatud tingimustel sõlmitud lepingud on ühenduse institutsioonidele ja liikmesriikidele siduvad”. Euroopa Kohus on kohtuasjas Haegman 131/73 öelnud, et lepingu sätted moodustavad alates nende jõustumisest ühenduse õigusruumi osa.

asutamislepingu vastav säte ning igal teisesel õigusaktil peab olema viide õiguslikule alusele.

Määrus

Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingule (art 249 lg 2), on määrus õigusakt, mida kohaldatakse üldiselt ning mis on **tervikuna siduv** kõikidele liikmesriikidele ja neile **vahetult kohaldatav**. Määruse jõustumisel tuleb kehtetuks tunnistada kõik niisugused siseriiklikud õigusaktid, mille tulemuseks võiks olla määruse vahetu õigusmõju takistamine²¹.

Määruse ühetaoline ja vahetu kohaldamine tähendab teisisõnu seda, et määrus ei vaja eraldi siseriiklikku õigusse ülevõtmist. Vastupidi – määruse sätete kopeerimine või ümberkirjutamine siseriiklikesse õigusaktidesse on koguni keelatud. Puhtpraktilisest seisukohast võib määrust võrrelda seadusega: ta hakkab liikmesriigi territooriumil kehtima niisugusel kujul, nagu ta vastu võetakse – Eesti seaduste, Vabariigi Valitsuse ja ministri määruste kõrval.

EL määruste siseriiklikku õigusse ülevõtmise keeldu ei tohi aga segi ajada nende rakendamise nõudega, mis võib tuleneda neist õigusaktidest enestest. Tihti on võimatu määrusega ette näha detailseid mehhanisme selle terviklikuks rakendamiseks, sest liikmesriikide õigussüsteemid ja haldusorganid on väga erinevad. Nii võibki EL määrus näiteks sätestada, et liikmesriigid nimetavad siseriikliku õigusaktiga pädeva asutuse, mis EL õigusaktiga kehtestatud regulatsiooni rakendamist korraldab ja tagab. Seega on liikmesriigil kohustus kehtestada rakendussätteid, juhul kui määruses on selleks volitus olemas.

Direktiiv

Nimetuse poolest ilmselt kõige tuntum Euroopa Liidu õigusakt – direktiiv – on ka meetmena üsna eriline. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 249 lg 3 sätestab, et direktiiv on siduv saavutatava eesmärgi osas, kuid jätab vormi ja meetodite valiku riigi enda otsustada. Seega tuleb direktiivi jõustumiseks eelnevalt vastu võtta siseriiklikke meetmeid, mis võivad olla nii seadusandlikud (direktiivide jõustamiseks täiendatakse või võetakse vastu uusi siseriiklikke õigusakte) kui ka rakenduslikud (näiteks valitsuse määrusega mõnele asutusele täiendava ülesande andmine).

Kuigi direktiiv jõustub vaid siseriiklike meetmete rakendamisel, saab üksikisik või ettevõtte nõuda oma direktiivist tulenevaid õigusi, juhul kui direktiivi jõustamise tähtpäev on möödunud ning liikmesriik ei ole võtnud vastu rakendusotsuseid selle jõustamiseks.²² Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriik, kes ei ole kehtestanud direktiiviga nõutavaid rakendusmeetmeid ettenähtud tähtaja jooksul, ei või ära kasutada üksikisikute vastu asjaolu, et ta ei ole täitnud talle direktiiviga pandud kohustusi.²³ Samuti peavad direktiivi rakendusakti õigusi andvad sätted olema

²¹ Kohtuasi 39/72 Euroopa Komisjon Itaalia Vabariigi vastu.

²² “Teisest küljest ei saa direktiivil olla vahetut õigusmõju niikaua, kui liikmesriikidele ette nähtud tähtaeg direktiivi sätete ülevõtmiseks siseriiklikku õiguskorda ei ole möödunud; selline mõju tekib üksnes ettenähtud tähtaja möödumisel ja juhul kui asjaomane liikmesriik ei ole oma kohustusi täitnud.” (kohtuasi 148/78)

²³ Kohtuasi 152/84.

selgesõnalised ja täpsed ega tohi seada lisatingimusi, mida direktiivis pole ette nähtud. Samas tuleb silmas pidada, et sellised nn määruse-sarnased täpse regulatsiooniga direktiivid on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades. Lähemalt on direktiivi ülevõtmisega seotud asjaoludest räägitud käsiraamatu neljandas osas.

Otsus

Otsused erinevad määrustest ja direktiividest selle poolest, et nad on siduvad nendele, kelle suhtes otsus on välja antud. Otsused võivad olla suunatud mõnele liikmesriigile – mis tähendab ühtlasi, et riik peab neid täitma – või siis liikmesriigis tegutsevale füüsilisele ja juriidilisele isikule – mis puhul kuulub otsus täitmisele vastava isiku poolt.

2.2. Muud teised õigusaktid

Erinevalt eelpool kirjeldatud siduvatest teisestest õigusaktidest ei ole **arvamused** ja **soovitused** otseselt õiguslikult siduva jõuga, kuid neid käsitletakse kui juhtnööre või suuniseid nii õigusloome tegevuses kui ka üldises halduskäitumises. Mõnikord nimetatakse neid ka siseriikliku õiguse ühtlustamise kaudseteks allikateks.

Euroopa Liidu lepingu alusel vastuvõetavatest õigusaktidest²⁴ väärrib enim tähelepanu **raamotsus** (art 34 lg 2), millega reguleeritakse politsei- ja õigusalast koostööd kriminaalasjades ning mis sarnaneb olulisel määral direktiivile. Raamotsus on liikmesriigile siduv saavutamist vajava eesmärgi seisukohalt, kuid jätab valikuvabaduse vormi ja meetodi osas. Küll aga ei ole raamotsustel vahetut õigusmõju ning EL õiguse praeguses arenguetapis ei saa komisjon liikmesriiki raamotsuse rakendamatajätmise pärast Euroopa Kohtus vastutusele võtta. Samas on EL lepingu art 35 lg 1 alusel Euroopa Kohtul pädevus teha raamotsuste kehtivuse ja tõlgendamise kohta eelotsuseid.

EÜ asutamislepingus ning EL lepingus nimetatud teiselele õigusaktidele lisandub laialdane valik nn “nomenklatuuriväliseid” akte nagu näiteks **protseduurireeglid**, **institutsioonidevahelised lepingud**, **resolutsioonid**, **kokkuvõtted**, **lõppjärelused**. Kui protseduurireeglid on siduvad käitumisjuhised institutsioonile, mille tegevust nad reguleerivad, siis näiteks ülemkogu eesistuja lõppjäreluste puhul on tegemist vaid poliitiliselt siduva dokumendiga, mis on aga määrav Euroopa Liidu edasises arengus.

Lisaks asutamislepingutele ja nimetatud õigusaktidele mängivad Euroopa Liidu õigusruumis määravat rolli ka **Euroopa Kohtu otsused**²⁵.

²⁴ EL lepingu artikkel V jaotis Sätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta võimaldab eesmärkide saavutamiseks määratleda põhimõtteid, üldsuuniseid, teha otsuseid ühisstrateegia kohta, võtta ühismeetmeid ja ühiseid seisukohti. EL lepingu VI jaotis Sätted politseikoostöö ja õigusalase koostöö kohta kriminaalasjades võimaldab lisaks raamotsusele võtta vastu otsuseid, ühiseid seisukohti ja kehtestada konventsioone

²⁵ Muu hulgas tõlgendab Euroopa Kohus Euroopa Liidus vastuvõetud õigustloovaid akte. Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti pingeliste riikidevaheliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis lõpuks kõigile osapooltele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi mitmeti mõistetavaks kujuneda. Euroopa Kohtu kohtuasjade lahendina esitatud tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas mingit sätet tuleb mõista ning rakendada.

2.3. Kuidas ja kuskohast vajalikke Euroopa Liidu õigusakte leida võib?

Euroopa Liidu õigusaktid avaldatakse **Euroopa Liidu Teatajas**²⁶ kõigis Euroopa Liidu ametlikes keeltes, mille hulka alates 1. maist 2004 kuulub ka eesti keel.

Nagu iga uue laienemise järel, nii anti ka seekord pärast uute liikmesriikide liitumist välja Euroopa Liidu Teataja eriväljaanne²⁷, mis sisaldab Euroopa Liidu õigusakte (seisuga enne liitumist) kõigis uutes ametlikes keeltes. Eestikeelne 2004. aasta Euroopa Liidu Teataja eriväljaanne ilmus nii köidetud paberväljaandena kui ka CD-ROMil ning on osaliselt üleväl ka Internetis. Alates liitumisest ilmub eestikeelne Euroopa Liidu Teataja regulaarselt ning seda on võimalik tellida müügiesindaja kaudu, kelleks Eestis on Kaubandus-Tööstuskoda.²⁸

Kõige lihtsam on Euroopa Liidu õigusakte otsida vastavatest andmebaasidest, millest tuntuim on **EUR-Lex**.²⁹ EUR-Lex on tasuta andmebaas, mis pakub otsest ja vaba juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele: Euroopa Liidu Teatajale, esmastele õigusaktidele, seadusandlusele, kohtupraktikale ja seadusandlikele ettepanekutele.

Komisjoni seadusandlike algatuste otsinguks ja nende edasise menetluse jälgimiseks võib kasutada andmebaasi **Pre-Lex**.³⁰

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

²⁶ http://publications.eu.int/general/oj_et.html

²⁷ <http://europa.eu.int/eur-lex/et/dd/index.html>

²⁸ <http://www.koda.ee> Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus müüb oma trükiseid oma müügiagentide võrgustiku kaudu. Müügiagentide nimekiri liikmesriikides on saadaval aadressil http://publications.eu.int/others/sales_agents_en.html.

²⁹ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/et/index.htm>

³⁰ <http://www.europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=et>

3. EESTI SEISUKOHTADE KUJUNDAMINE

3.1. EL küsimuste siseriiklik koordineerimine

Koordinatsioonisüsteemi eesmärgiks on tagada Eesti tõhus ja tõrgeteta osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessis. Toimiv ministriumide vaheline seisukohtade kujundamise süsteem on oluline seisukohtade ühildamiseks ja väljatöötatud positsioonide kooskõla tagamiseks – seda nii teiste valdkondadega, kui ka riigi pikaajaliste huvide ja valitsuse programmiga. Samuti peaks hea koostöö siseriikliku koordineerimisprotsessi erinevate lülide vahel vältima valitsuse ülekoormamist spetsiifiliste vaidlusküsimuste lahendamisega. Alljärgnevalt on lühidalt välja toodud koordinatsiooniprotsessis osalevad institutsioonid ja nende ülesanded (vaata ka allpool toodud tabelit EL asjade menetluskorrast).³¹

³¹ Õigusaktid, millega reguleeritakse EL küsimuste koordineerimist on järgmised: Vabariigi Valitsuse seadus (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=873439>), Vabariigi Valitsuse reglement (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=804808>), Vabariigi Valitsuse määrus EL dokumentide menetlemise korra kohta (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=629917>) ning Vabariigi Valitsuse korraldus EL koordinatsioonikogu moodustamise kohta (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=873367>).

<i>menetlus</i>	<i>etapp</i>	<i>vastutaja</i>	<i>tegevus</i>	<i>aeg töö- päevades</i>
Komisjon esitab algatuse	1	KOK	Algatus koos lisatud dokumentidega edastatakse EL Nõukogu sekretariaadist elektrooniliselt Riigikantseleisse. KOK määrab kindlaks algatuste eest vastutaja ja seisukohtade valitsusele esitamise tähtaja.	1–5
	2	Ministeerium	Määrab algatusele vastutaja ja kujundab esialgse seisukoha edasise menetlemise osas.	1
Seisukoha kujundamine	3	Ministeerium	Algatuse analüüs. Seisukohtade küsimine kaasatud ministeeriumitelt ja huvigruppidele, vajadusel kohtumiste korraldamine. Vajadusel materjalide ettevalmistamine VV istungile esitamiseks.	5–20
	4	KOK	VV istungile esitatavate seisukohtade läbiarutamine – kooskõlastused, teiste ministeeriumite arvamused, täiendused.	1
	5	Valitsus	Seisukoha arutamine, heakskiitmine või tagasilükkamine.	1
	6	ELAK	Riigikantselei edastab seisukoha Riigikogu EL asjade komisjonile ja Eesti EP liikmetele. ELAK koos asjaomaste komisjonidega kujundab oma seisukoha. Vajadusel uus arutelu Vabariigi Valitsuses, kui Riigikogu ei nõustu valitsuse seisukohaga.	5–10
	7	Ministeerium	Seisukoha kaitsmine töögrupis. Juhul kui seisukohta on lähtuvalt töögrupi aruteludest vaja muuta, tuleb minna uuesti etappi 4. Seisukohtade ettevalmistamine Coreperi kohtumisteks.	
Seisukoha kaitsmine EL Nõukogu eri töötasanditel	8	VM	Seisukohtade koondamine Coreperiks ja kaitsmine Coreperis.	
	9	Ministeerium	Riigikantselei edastab nõukogu päevakorrad ministeeriumitele, kes valmistavad ette Eesti seisukohad sisulistes päevakorrapunktides.	
	10	KOK	Eesti seisukohtade arutamine ja “sõelumine” valitsuse jaoks. Vajadusel ettepanekud seisukohtade täiendamiseks.	
	11	Valitsus	Arutelu ja seisukohtade heakskiitmine. Riigikantselei edastab seisukohad Riigikogu EL asjade komisjonile.	
	12	ELAK	Seisukoht valitsuse seisukohtade osas nõukogu päevakorrapunktiidele.	
Õigusakti vastuvõtmine ja ülevõtmine	13	Ministeerium	Seisukoha kaitsmine nõukogus. Ülevaate ettevalmistamine valitsusele nõukogu sisulistest aruteludest (tagasiside ka KOKile).	
	14	Riigikantselei	Teeb kaks korda kuus väljavõtted jõustunud õigusaktidest ning esitab KOKile ettepanekud vastutavate ministeeriumide ning ülevõtmise või rakendamise tähtaegade osas.	
	15	KOK	Määratleb õigusaktide eest vastutavad ministeeriumid. Arutab valitsuskabinetile esitatavaid ülevaateid ja täpsustab direktiivide ülevõtmise seisu.	
	16	Ministeerium	Tagab EL õigusaktide õigeaegse ülevõtmise ja rakendamise ning planeerib selleks vajalikud tegevused.	

Täidesaatev võim

Valitsus määratleb Eesti poliitilised prioriteedid (valitsuse poliitika EL-is) ning lühema-ajalised eesmärgid nende elluviimiseks (tavaliselt igaks eesistumisperioodiks). Nendest lähtuvalt kiidab valitsus heaks kõik Eesti seisukohad EL õigusaktide eelnõude ja teiste olulisemate algatuste osas ning samuti Eesti seisukohad EL Nõukogu ministrite istungiteks. Valitsuse pädevuses on kõikide oluliste Euroopa Liiduga seotud strateegiliste küsimuste ja poliitiliselt tundlike küsimuste sisuline arutelu ning ametnike tasandil lahenduseta jäänud konkreetsemate küsimuste ja probleemide lahendamine (lähemalt sellest, millised otsused kuuluvad valitsuse pädevusse, vaata peatükk 3.2.).

Peaminister juhib EL küsimuste siseriiklikku koordineerimist ning kannab poliitilist vastutust protsessi tõhusa ja eesmärgipärase kulgemise eest.

Koordinatsioonikogu (KOK), endise nimega Kõrgemate Ametnike Nõukogu ehk **KAN**) on valitsuse korraldusega moodustatud ministeeriumidevaheline komisjon, mille peamisteks ülesanneteks on: tagada valitsusele esitatavate seisukohtade kooskõlastatus ministeeriumide vahel, vaidlusküsimuste lahendamine, infovahetus ning kõikvõimalike muude Euroopa Liiduga seotud probleemide kaardistamine ja lahendusvariantide leidmine. KOK sõelub välja need küsimused, mille osas on vajalik seisukohtade kinnitamine valitsuses ning määratleb vastuvõetud EL õigusaktide siseriikliku rakendamise eest vastutavad ministeeriumid. KOK-i koosseisu kuuluvad kõigi ministeeriumide ja Eesti Panga esindajad, kellele lisanduvad vaatleja staatuses Riigikogu Euroopa asjade komisjoni ja presidendi kantselei esindajad.

Ministeeriumid vastutavad EL algatuste ja eelnõude kohta Eesti seisukohtade väljatöötamise eest oma vastutusallas ja nende kaitsmise eest EL otsustusprotsessis. Samuti vastutavad ministeeriumid vastuvõetud EL õigusaktide siseriikliku rakendamise eest.

Eesti alaline esindus EL juures³² esindab valitsust EL institutsioonides (nõukogu, Coreper, nõukogu töögrupid ja erikomiteed, komisjoni komiteed) ning on oluline ühenduslüli suhtlemisel EL institutsioonidega.

Välisministeeriumi EL osakond³³ koordineerib juhiste koostamist Coreper I ja II istungiteks. Euroopa Liidu osakonna EL koordineerimise büroo vastutab ministeeriumide juhiste õigeaegse valmimise eest Coreperi iganädalasteks istungiteks. Üldiselt esitab eesistuja Coreperi päevakorra istungile eelneva nädala reedel ning ministeeriumidelt palutakse juhiseid istungile eelnevaks päevaks. Samal päeval toimub alalises esinduses saadiku briifimine.

Riigikantselei EL sekretariaat (ELS)³⁴ nõustab valitsust ja peaministrit Euroopa Liiduga seotud küsimustes, korraldab ametkondadevahelise koordineerimise büroo tööd, koordineerib Euroopa Liidu dokumentide menetlemist ja osaleb valitsuse Euroopa Liidu alaste seisukohtade kujundamises.

Siseriiklikud töögrupid (ministeeriumidevahelised või ministeeriumisisesed) on loodud, tagamaks erinevate huvide paremat arvestamist Eesti seisukohtade kujundamisel. Konsulteerimine toimub nii erinevate riigiasutuste vahel, kui riigisektori väliselt, näiteks huvigruppidega. Töögruppide arv, töövorm ja koosseis on valdkonna eest vastutava ministeeriumi otsustada.³⁵

Seadusandlik võim

Kuigi Eesti seisukohti töötavad välja ja esindavad EL institutsioonides täitevvõimu esindajad, on seadusandlikul võimul oluline roll EL-is esitatavatele Eesti seisukohtadele võimalikult laia kandepinna tagamisel.

³² <http://www.eu.estemb.be/>

³³ http://www.vm.ee/est/kat_1/1242.html#elo

³⁴ <http://www.riigikantselei.ee/?id=5177>

³⁵ Nimekirja siseriiklikest töögruppidest vaata: <http://www.riigikantselei.ee/?id=5007>

Riigikogu alaline EL asjade komisjon (**ELAK**)³⁶ jälgib süstemaatiliselt valitsuse ELi-suunalist poliitikat, kujundab koostöös teiste Riigikogu alaliste komisjonidega Riigikogu seisukohti olulisemate EL õigusaktide eelnõude suhtes ning annab arvamusi muude Riigikogule huvipakkuvate küsimuste kohta. Tulenevalt Riigikogu kodukorra seadusest on valitsusel kohustus esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu selliste õigusaktide eelnõud, mille reguleerimisala nõuab vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele seaduse või Riigikogu otsuse vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist ja/või mille vastuvõtmisega kaasneks oluline majanduslik või sotsiaalne mõju.

ELAK annab tema pädevuses olevate EL õigusaktide eelnõude osas vajadusel valitsusele mandaadi Eesti seisukohtade kaitsmiseks nõukogus. Ministrid on kutsutud ELAKi istungile reeglina nõukogu kohtumisele eelneva nädala reedel.

Riigikogu kodukorra seadus paneb valitsusele kohustuse edastada lisaks ELi õigusakti eelnõule ka selle kohta koostatud seletuskiri, milles selgitatakse esitletava akti eesmärki, eelnõu Euroopa Liidu institutsioonides menetlemise korda ja ajakava. Samuti esitatakse seletuskirjas koos valitsuse seisukohaga ka mõjude analüüs eelnõu suhtes.

3.2. Seisukohtade kujundamine

EL Nõukogus toimub ühtne terviklik läbirääkimisprotsess kõikidel tasanditel ja Eesti seisukohad peavad olema esitatud selle protsessi võimalikult varajases staadiumis ja võimalikult täpselt. Iga ministeerium vastutab Eesti **seisukohtade** väljatöötamise eest EL algatuste ja eelnõude osas oma vastutusalas (vt eelmine peatükk).

Eesti üldised huvid ELi poliitikavaldkondade osas on määratletud dokumendis “Valitsuse Euroopa Liidu poliitika 2004–2006”.³⁷ Juhtudel, kui on tegemist Eestile oluliste või poliitiliselt tundlike küsimustega, viivad ministeeriumid väljatöötatud seisukohad heakskiidu saamiseks valitsuse istungile. Igal juhul tuleb valitsuse istungil kinnitada:

- ELi õigusaktide eelnõud, mis eeldavad rakendamisel Eesti seaduste, Riigikogu otsuste või valitsuse määruste vastuvõtmist, muutmist või kehtetuks tunnistamist;
- eelnõud, mille vastuvõtmisega kaasneb oluline mõju riigieelarvele või ulatuslik sotsiaalne või majanduslik mõju;
- Eesti seisukohad Ministrite Nõukogu istungite sisuliste päevakorrapunktide osas, juhul kui antud küsimuses ei ole eelnevat valitsuse seisukohta või vastuvõetud seisukohta on vaja muuta;

³⁶ <http://www.riigikogu.ee/?id=13809>

³⁷ http://www.riigikantselei.ee/failid/Valitsuse_Euroopa_Liidu_poliitika_2004_2006.pdf

- muud olulised küsimused ministri algatusel.

Kuigi järgnev alapeatükk on eelkõige õigusloomekeskne (st keskendub seisukoha kujundamisele ELi õigusaktide eelnõude suhtes), on seisukoha kujundamise põhimõtted samad ka kõikide teiste ELi algatuste puhul.

Seisukoha kujundamine

Eestile oluliste algatuste puhul peavad seisukohad valmima hiljemalt neli nädalat pärast vastava algatuse avaldamist komisjoni poolt või hiljemalt enne sisulise arutelu algust nõukogu töögrupi kohtumisel. Seega tuleb seisukoha kujundamisel alati arvestada ajafaktorit ja juhiste väljatöötamise vajadust. Kui analüüsi läbiviimine ja seisukoha kujundamine jätta liiga hilisesse faasi (töögrupis on otsusele jõutud ja/või Coreper on seisukoha võtnud), ei ole Eesti seisukohtade tõhus kaitsmine võimalik. Kui küsimusega on kiire, ei ole eelnõule vaja teha põhjalikku õiguslikku analüüsi – eelkõige on vaja välja tuua poliitilised eesmärgid, millises suunas tegutseda eelnõu sisu mõjutamisel. Ajalise surve korral tuleb koostada esialgne seisukoht, mis sätestaks põhieesmärgi ning hiljem saab seda täiendada. Igal juhul tuleb esialgne seisukoht kooskõlastada ning ideaalis ka kinnitada poliitilisel tasandil (minister, Riigikogu). Juhul, kui kinnitamine ajapuudusel ei õnnestu, tuleb seda ka seisukohas väljendada.

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

Ideaalis peaks seisukoht kujunema kogu eelnõuga käsitletava temavaldkonna, mitte kitsalt õigusakti eelnõu teksti kohta. Seda selleks, et vältida seisukoha pidevat ümbervaatomist eelnõu teksti muutmisel. Eelnõu muutmise läbirääkimistel on pidev protsess ja teemakeskse seisukohaga on võimalik operatiivsemalt eelnõu kujundamist mõjutada. Iga õigusakti või muu otsuse eelnõu analüüsi läbiviimisel tuleb kindlasti tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele:

Valitsuse poliitilised eesmärgid

Alati tuleb EL algatust hinnata lähtudes nii valitsuse siseriiklikest poliitilistest dokumentidest (koalitsioonileping) kui ka valitsuse prioriteetidest Euroopa Liidus (“Vabariigi Valitsuse EL poliitika” ja selle rakendusdokumendid). Hinnata tuleb eelnõu kooskõla nendes dokumentides toodud eesmärkidega ning võimalikud ebakõlad tuleb eraldi välja tuua.

Majanduslikud ja sotsiaalsed mõjud

Hinnata tuleb majanduslikku mõju (mõju Eesti majandusele tervikuna, antud sektorile, ettevõtete halduskoormusele jne), sotsiaalset mõju (mõju tööandjatele, töövõtjatele jne) ning vajadusel ka mõju keskkonnale. Selles etapis tuleks kasutada võimalusi teiste asjasse puutuvate ministeeriumide, ettevõtjate ja valitsusväliste organisatsioonide kaasamiseks. Nende varane kaasamine (ja seisukohtadega tõsine arvestamine) tagab analüüsi usaldusväärsuse ja laia kandepinna ning aitab vältida võimalikke ebakõlasid õigusakti rakendamisel. Juhul kui komisjon on teinud eelnõule mõjuanalüüsi, siis tuleb hinnata ka selles sisalduva paikapidavust Eesti suhtes.

Mõju eelarvele

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

Rakendussuutlikus

Seisukoha väljatöötamisel tuleb hinnata Eesti rakendussuutlikkust, mis peaks hõlmama hinnangut rakendamise meetodile ja EL seadusandliku akti ülevõtmiseks vajalikele siseriiklikele rakendusstruktuuridele (nt ekspertide määramised, rakendusasutuste või -üksuste loomine jne). Samuti tuleb analüüsida, kas õigusakti vastuvõtmiseks on vaja muuta Eesti seadusi või teisi õigusakte (vaata ka peatükki 4.1.). Tuleb realistlikult prognoosida, kui kaua nende Eesti õigusaktide muutmine aega võtab ja millest muudatuste rakendamine lisaks aeganõudvale menetlusele veel oleneb (nt rahaliste vahendite olemasolust).

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

Kui eelnõus sätestatud rakendustähtaeg ei ole siseriiklikult sobiv, siis tuleb see alati koos põhjendusega ka seisukohta kirja panna, et Eesti esindajad nõukogu erinevatel tasanditel saaksid taotleda rakendamise kuupäeva edasilükkamist (vaata ka peatüki 3.3. alapealkirja “instruktsioon”). Põhjendused peavad olema sisulised, mitte formaalsed nagu nt “seadust ei jõua vastu võtta” vm.

Seisukoha sõnastamine ja vormistamine

Lõppanalüüsi järeldustest moodustub seisukoht, milles on välja toodud kasu- või kahjutegurid Eestile, toetus või vastuseis vastavale eelnõule, läbirääkimiste soovitatav tulemus ja rõhutamist vajavad aspektid, samuti küsimused, mille osas saab leppida ka kompromissidega. Seisukohta tuleb põhjendada vastavalt analüüsi tulemustele.

Kuna väljatöötatud seisukohti (eriti neid, mis kinnitatakse valitsuse poolt) peab olema võimalik kasutada kogu otsustusprotsessi vältel läbirääkimiste erinevates etappides alates nõukogu töögrupist kuni eelnõu vastuvõtmiseni ministrite tasemel, ei tohiks otsustusprotsessi algusfaasis väljendada väga resolootseid ja detailseid seisukohti, mis raskendaks hilisemate arengute käigus kompromisside tegemist. Järsud suunamuutused seisukohtades pärsivad edasiste läbirääkimiste edukust ning sellega tuleb seisukoha kujundamisel ja sõnastamisel arvestada. Seega tuleb seisukohad sõnastada selliselt, et need peegeldaks eesmärki, kuhu Eesti tahab jõuda. Samuti jäetakse üldjuhul läbirääkijatele teatud läbirääkimisruum ning tehnilisi üksikasju seisukohas ei kajastata – need jäetakse läbirääkijate otsustada. Samas ei ole hästi sõnastatud seisukohad kunagi ka ainult üldsõnalised nagu näiteks: „Valitsus toetab komisjoni esitatud eelnõu“, sest selliselt sõnastatud seisukoht ei peegelda valitsuse poliitilist eesmärki ning pole sisuliselt põhjendatud.

Kuna seisukohti üldiselt hiljem ümber ei vaadata ning valitsuse poolt kinnitatud seisukohtade osas on see ka aeganõudev, siis tuleks seisukoha sõnastamisel arvestada juba ka võimalike taganemispositsioonidega või vähemalt eesmarke olulisuse järgi prioritseerida.

Koostatud lõplik seisukoht tuleb kooskõlastada selle ettevalmistamisel osalenud ametkondade või huvigruppide esindajatega. Juhul kui seisukoht esitatakse valitsusele kinnitamiseks või kui koostaja-ministeeriumi ning teiste ministeeriumide vahel on lahkhelisid, arutatakse seisukohta eelnevalt KOK-is (vaata eespool toodud menetlustabelit). Tihti lihtsalt unustatakse teise asjassepuutuva ministeeriumiga seisukoht kooskõlastada ning konfliktid selguvad alles vahetult enne Coreperi istungit. See aga jätab väga vähe aega kompromiss-seisukoha leidmiseks. Eriti oluline on kõikidele osapooltele vastuvõetava seisukoha saavutamine siis, kui Eesti esindajal on vaja Coreperis sõna võtta (seisukohtade kaitsmisest ja esitamisest vaata peatükki 5.3).

Tulenevalt EL dokumendist ja sellel olevatest juurdepääsupiirangu märgetest ning Eesti seisukoha sisust (näiteks taganemispositsioonid), tuleb kaaluda materjalidele märke “Asutusesiseseks kasutamiseks” (AK) lisamise vajadust. Need dokumendid või dokumentide osad, mille puhul märke lisamine osutub vajalikuks, tuleb nõuetekohaselt vormistada (iga dokument eraldi).

AK piirangu kasutamine peab olema alati põhjendatud ning piirangut ei tohi seada teabele, mis oma olemuselt on avalik. Arvestada tuleb ka avalikkuse õigustatud huviga valitsuse poliitika osas. Valitsuse nägemus mingist konkreetsest eelnõust või valdkonna arengust ei peaks kunagi olema piiratud teave, vaid alati vabalt kättesaadav informatsioon (näiteks avaldatuna ministeeriumi koduleheküljel).

3.3. Juhise koostamine

Juhis on Eesti esindaja poolt kasutatav Eesti seisukohta kajastav käitumisjuhend mingi eelnõu või küsimuse arutelul osalemiseks komisjoni komiteede, nõukogu

töögruppide või komiteede kohtumistel ja Coreperi ning ministrite nõukogu istungitel. Juhise koostab selle ministri/asianduse ametnik, kes vastutab siseriiklikult juhise koostamise aluseks oleva eelnõu või küsimuse eest.

Hea juhise aluseks on hästi sõnastatud seisukoht ja seega sõltub juhise kirjutamine paljus eelnevas peatükis kirjeldatud töö kvaliteedist. Samas saab heas juhises ka eelnevalt halvasti sõnastatud seisukohta selgemaks muuta. Käesolevas peatükis on kõigepealt välja toodud need põhimõtted, mis iseloomustavad head juhiseid ning seejärel on eraldi selgitatud ootusi juhise erinevatele osadele.

Kuidas kirjutada head juhiseid?

Juhis ei ole arutelu all oleva eelnõu ümberjutustus, vaid käitumisjuhend Eesti seisukoha esitamiseks konkreetsete küsimuste puhul.³⁸ Tulenevalt kiirest töötempo kõi gil ELi otsustustasanditel on oluline, et juhise oleks võimalikult konkreetne ja kiiresti omandatav, soovitatavalt ei tohiks juhise oma pikkuselt ületada 2–3 lehekülge. Juhise peamised osad – päevakorrapunkti käsitlemise eesmärk, hetkeseisu lühikirjeldus, Eesti seisukoht ja instruksioon – peaksid olema esitatud võimalikult lühidalt, selgelt ja hästi struktureeritult. Põhipunktid, mida juhise kirjutamisel peaks meele pidama, on järgmised:

- **Arvesta juhendatavaga ja sõnasta instruksioon selgelt:** juhise põhjalikkus, üldisus või tehnilisus sõltub sellest, kellele juhise on suunatud (ekspert, erialaatašee, suursaadik, minister, Euroopa Parlamendi saadik). Koostajal tuleb meele pidada, et seisukohta peavad esitama inimesed, kes ei pruugi olla antud ala eksperdid. Suunis “sõnavõtt vajadusel ja liikmesriikide aruelu korral eelnõu artiklite juures” ei ütle midagi (eriti kui seda vajadust pole defineeritud). Saadik, kellel pole eksperti kõrval, vajab selgemat suunist kui erialaatašee.
- **Teemakeskne lähenemine:** juhise sisu peab peegeldama päevakorrapunkti olemust ning vastama eesistuja poolt plaanitava arutelu sisule. Antud teema kohta eelnevalt sõnastatud üldine seisukoht tuleb sõnastada ümber vastavalt päevakorrapunktile. Näiteks: kui eesistuja saadab eelnevalt konkreetseid küsimused erinevate alternatiivsete lahenduste kohta, siis tuleb neile ka vastata.
- **Seisukoht peab olema motiveeritud:** miks me midagi toetame/vastustame? Argumentatsioon ei tohi olla formaalne, vaid põhjendatud (nt statistika või teadusliku uuringuga), erapooletu ja tõene. Ebaselged või lausa fabritseeritud faktid toovad kaasa selle, et Eesti seisukohtadega lihtsalt ei arvestata. Ilma argumentideta on aga raske Eesti seisukohta kaitsta ja soovitud tulemust saavutada (eriti kui Eestil on üldisest erinev seisukoht) – teistel liikmesriikidel on raske meie positsioonile vastu tulla, kui nad ei saa aru, miks me mingis küsimuses just nii mõtleme.
- **Määratle läbirääkimisruum ja usalda esindajat:** kui toimub eelnõu lugemine, tuleks esindajale anda ette üldine suund (eesmärk), kuhu soovime jõuda, mitte

³⁸ Coreperi juhise koostatakse iga arutelupunkti (II- või B-punkti) kohta eraldi ning jäetakse koostamata vaid erandjuhtudel, mille suhtes saavutatakse kokkulepe VMi ja ministri vahel (näiteks juhul, kui Eestil erihuvid puuduvad, ei ole vaja koostada Coreperi aruteluks juhiseid nõukogu päevakordade heakskiitmise punktide osas).

üksikasjalikud sõnastusettepanekud. Too selgelt välja see, mis on vastuvõetav ja mis mitte, samuti alternatiivid ja taganemispositsioon (näiteks: “Eestile sobiv rakendamistähtaeg on 3 aastat, sest ... [põhjendus]. Juhul kui seda ei ole võimalik saavutada, siis minimaalne oleks 2 aastat”). Samuti tuleks eraldi välja tuua need aspektid, mis on olulisemad ja mis ebaolulisemad.

- **Hoia oma aega olulisele:** kui küsimus Eestile huvi ei paku, siis peaks olema piisavalt julgust ka nii öelda, lisades juhisesse vaid lühikese kommentaari selle kohta, millega on tegemist ja miks Eestil huvi ei ole. Ei ole mõtet kirjutada pikka juhist, et siis instruksioonis öelda, et “sõnavõtt pole vajalik”.
- **Operatiivsus ja koostöö:** juhised peab alati sisaldama koostaja kontaktandmeid (sh mobiiltelefoni numbrit). Koostaja peab arvestama võimalusega, et esindaja võib soovida lisainformatsiooni/täpsustusi ka vahetult enne kohtumist või selle ajal. Samuti võiks juba juhise kirjutamise ajal esindaja/atašeega mõtteid vahetada.

Juhise erinevate osade kirjeldus

Päis

Päisesse kantakse koosoleku või istungi andmed, milleks juhised on koostatud ning päevakorrapunkti nimetus (soovitavalt täpselt sellises sõnastuses, nagu see on kirjas töögrupi kohtumise või Coreperi päevakorras ja koos viitega alusdokumentidele). Kuigi päisesse tuleb märkida viited nii ELi kui Eesti dokumentidele, mis on olnud juhise koostamise aluseks või mida on täiendavalt kasutatud juhise koostamisel, ning vajadusel lisada märkus juurdepääsupiirangu kohta, tuleks pika loetelu asemel rõhuda eelkõige neile dokumentidele, mis puutuvad otsesemalt asjasse või on olulisemad.

Koostaja ja kooskõlastajate andmed (kooskõlastuse aeg ja olulisemate küsimuste puhul juhise koostaja mobiiltelefoni number) märgitakse dokumendiviidete alla. Juhise koostaja vastutab juhise kooskõlastamise eest oma asutuse juhtimistasanditega ja kõikide teiste asjassepuutuvate ministriumide ja/või asutustega ning vajadusel valdkondlike atašeedega Eesti alalises esinduses Brüsselis.

Päevakorrapunkti käsitlemise eesmärk

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

- Coreperile saadetud alusdokumendi esimestelt lehekülgedelt;
- eesistuja lahtikirjutatud päevakorras (*Antici note* või *Mertens flash*);
- *Antici* aruandest või
- viimase töögrupi aruandest.

Päevakorrapunkti käsitlemise eesmärgi järel tuleb võimalusel ära märkida ka otsuse vastuvõtmise õiguslik alus ja eelnõu vastuvõtmise protseduur. Õigusliku aluse märkimine on eriti oluline, kui päevakorrapunkti käsitlemise eesmärgiks on eelnõu vastuvõtmine. Samuti tuleb alati märkida, kas otsustamine toimub kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt ning millise menetlusega on tegemist (Euroopa Parlamendi osalus). Coreperi ja nõukogu juhiste puhul on vaja märkida ka seda, kas on oodata hääletust.

Hetkeseisu lühikirjeldus

Lühikirjeldus hõlmab informatsiooni sellest, kuhu on läbirääkimistega käsitletavas küsimuses välja jõutud, missugused teemaga seotud küsimused on arutlusel konkreetsel koosolekul, millised liikmesriigid on erimeelsustel jne. Hetkeseisu lühikirjeldus ei tohiks konkreetsuse ja juhise kasutatavuse huvides olla väga pikk ega laskuda teema läbirääkimiste üldisemasse ajaloosse, mis ei ole otseselt seotud konkreetse koosoleku aruteluga. Eesti jaoks oluliste ning hääletamisele minevate eelnõude puhul on kindlasti vaja välja tuua eelnõu poolt ja selle vastu olevate liikmesriikide nimed ning häälte arv. Kui Eesti esindaja on arutelu all oleva küsimuse suhtes seadnud mingi reservatsiooni, siis tuleb ära märkida, millal, kus ja milline reservatsioon esitati ning mis oli reservatsiooni seadmise põhjus.

Seisukoht

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

Seisukoha sõnastamisel tuleks alati ära märkida ka Eesti reaalsed **läbirääkimispiirid**, tuues eraldi välja nn punased liinid, millest ei saa edasiste instruksioonideta taganeda või järjestades küsimused olulisemateks ja ebaolulisemateks. Vastavaid seisukohti tuleb alati põhjendada. Argumentatsioon peab olema faktidele tuginev ja erapooletu. Eesti seaduste muutmise (kui tegemist ei ole põhiseadusega) ei ole tõsiseltvõetav ega põhjendatud takistus.

Kui arutelul oleva eelnõu osas on eelnevatel kohtumistel lahtiseks jäänud mitu küsimust, peaksid juhises olema kajastatud Eesti seisukohad eraldi iga lahtise küsimuse osas. Kui tegemist on detailsete seisukohtadega tehnilistes küsimustes, siis on oluline lisada täpsed viited, millise dokumendi alusel, millise artikli, millise joonealuse märkuse kohta seisukoht esitatakse. Eraldi tuleks ära märkida ka see, kui Eestil on spetsiifilisi täiendusi. Tekstidesse täiendustepanekute tegemisel on kasulik esitada täiendused kohtumisel kirjalikult eesistujale (vaata peatükki 5.3.), vastasel juhul võivad need jääda tähelepanuta.

Instruktsioon

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

Taust

Taust peab sisaldama lühikest kirjeldust seisukoha kujunemisest ja selle arengust eelnevatel kohtumistel – sh kas Eesti esindaja on käsitletava punkti raames eelnevatel kohtumistel sõna võtnud (ja mis oli olulisemate sõnavõttude sisu), kas selle punkti osas on valitsus seisukoha võtnud, kui suur toetus on Eesti seisukohtadele teiste liikmesriikide seas olnud jne. Samuti peaks taustas kaardistama teiste kohtumisel osalejate seisukohad koos häälte arvuga, st välja tooma teiste liikmesriikide, eesistuja, nõukogu peasekretariaadi ja komisjoni huvid ja seisukohad antud küsimuses. Vältida tuleks varasemate kohtumiste aruannete masinlikku kopeerimist, kuna see suurendab juhise mahtu. Pigem peaks kokkuvõtvalt kirjeldama, mis esindajat ees ootab (millised on poolte väljakujunenud argumendid), kui tugevad on teiste positsioonid, kui kaugel on poolte seisukohad üksteisest ja kas kompromiss on saavutatav.

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

3.4. Dokumendihaldus

Euroopa Liidu dokumentide siseriiklik menetlemine on reguleeritud laiemalt “Riigikogu kodukorra seaduse”, “Vabariigi Valitsuse seaduse” ning “Riigisaladuse seadusega”, kitsamalt Vabariigi Valitsuse 02.10.2003 a. määrusega nr 253 “ELi dokumentide menetlemise kord”. Nimetatud õigusaktidega on määratletud erinevate valitsusasutuste vastutus ja ülesanded ELi dokumentide menetlemisel ning kirjeldatud dokumentide liikumisskeemid (vaata ka tabelit EL asjade menetluskorrast ptk 3.1.).

Euroopa Liidu otsustusprotsessiga seonduvad dokumendid saavad Eestisse mitmel erineval viisil, seda sõltuvalt ELi institutsioonist, dokumendile kehtivatest

juurdepääsupiirangutest, salastatuse tasemest jne. Enamik nõukogu kohtumistega seonduvatest töödokumentidest edastatakse elektroonilisel kujul Riigikantseile, mis korraldab nende jaotamist ministriumidele. Dokumendid on koondatud ning süstematiseeritud eraldi andmebaasi³⁹, mille kasutajatel on võimalik otsida nii nõukogu töödokumente, kui ka siseriiklikke ELi otsustusprotsessis osalemisega seotud dokumente (juhised, aruanded, seisukohad jne). Andmebaasis ei kajastu teiste ELi institutsioonide töödokumendid ega ka salastatud dokumendid. Kuna elektrooniline dokumendihaldus on ELi tasandil üsna uus nähtus, siis on sagedased ka juhud, mil dokument edastatakse liikmesriigile paberkandjal varem kui elektrooniliselt. Siinkohal on oluline rõhutada, et juhul kui andmebaasist puudub üks või teine nõukogu töödokument, tuleks seda küsida Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadilt või Eesti alaliselt esinduselt Brüsselis.

Komitoloogia komiteedega seonduvad dokumendid edastatakse reeglina komisjoni poolt e-kirja või tavaposti teel otse ministriumide nimetatud ametnikele. Nimetatud dokumentide üle keskset arvestust Eestis ei peeta. Elektrooniliselt on kättesaadavad nii komisjoni avalik dokumendiregister⁴⁰ kui ka nõukogu töödokumendid.⁴¹

³⁹ <https://eurodok.riigikantselei.ee/min>

⁴⁰ http://europa.eu.int/documents/comm/index_en.htm

⁴¹ <http://register.consilium.eu.int>

4. EL ÕIGUSAKTIDE RAKENDAMINE

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

4.1. Direktiivide ülevõtmine

1. samm: Millal tuleb direktiiv üle võtta?

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

2. samm: Direktiivi mõtte väljaselgitamine

Just direktiivi mõtte ja eesmärgi väljaselgitamine omab määravat tähendust kogu edasise tegevuskava (ülevõtmise kavandamise) paikapanemisel. Sageli on direktiivid keerulise ja ebaselge sõnastusega. See on tingitud nii ELi õigusaktide omapärast (tekst kujuneb rahvusvaheliste läbirääkimiste tulemusena), aga ka sellest, et tekstid koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning tõlgitakse teistesse keeltesse alles hiljem töö käigus. Selguse saamiseks tuleb võrrelda õigusaktide tekste erinevates keeltes. Kuigi EL õigusaktid omavad kõikides EL ametlikes keeltes võrdset juriidilist jõudu, on siiski paratamatu, et õigusaktides kasutatav terminoloogia võib erinevates keeleversioonides põhjustada mõneti erinevat tähendust. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane⁴² või milles eelnõu koostati.

Üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi alati selguda direktiivi mõte. Seega võiks tutvuda ka töörühmades toimunud arutelusid kajastavate materjalide ja aruannetega. Tihti mõjutavad just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid

⁴² Eelkõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa).

õigusakti lõplikku teksti, ning taustast arusaamine aitab lahti mõtestada ka direktiivi eesmärki.

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

3. samm: Millises ulatuses vastab Eesti õigus direktiivile?

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

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

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

4. samm: Millise õigusaktiga direktiivi üle võtta?

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

Direktiivi ülevõtva õigusakti valik

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

Riigikogus vastuvõetav seadusandlus ning Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused on õiguslikult siduvad ning seetõttu oma olemuselt sobivad ja eelnevalt nimetatud

tingimustele vastavad vahendid Euroopa Liidu õiguse siseriiklikusse õigusesse sisseviimiseks.

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

Problemaatiliseks võib osutada mis tahes õigusakti rakendamine, mille reguleerimisala on tekitanud teravaid poliitilisi lahkhelisid. Niisugusel juhul peaks küsimust reguleerima siseriikliku seadusega, tagamaks ka Riigikogu osavõttu arutelust.

Eesti õiguskorrast tulenevad nõuded, millest lähtuda õigusakti valikul:

- Kogu õigusloometegevus peab olema kooskõlas põhiseadusega;
- Olulisemad riigielu küsimused reguleeritakse Eesti Vabariigis seadustega. Põhiseaduses on ette nähtud valdkonnad, mida tuleb ja saab reguleerida üksnes seadusega. Näiteks ei tohi seadusest madalama õigusaktiga ette näha kitsendamise aluseid põhiõigustele ja –vabadustele. Põhiseaduse § 3 lg 1 kehtestab üldise seadusereservatsiooni põhimõtte, mille kohaselt täitevvõimu tohib teostada ainult siis, kui selleks on seaduse volitus. Põhiseaduse § 87 p 6 annab üldise sisu Vabariigi Valitsuse määrusele – määrusi antakse seaduse alusel ja täitmiseks, mis ongi peamine eeldus määruse kui õigusakti tähenduse ja koha määramisel õigusaktide hierarhias. Analoogiline on põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt ka minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks;
- Üldjuhul on Eesti õigussüsteemis lubatud üksnes sellised täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid, mis on antud erivolitusnormi alusel. Üksnes erandlikel ja hästi põhjendatud juhtudel võib volitusnormi esitada ka üldvolitusnormina. Põhjendatuks võib lugeda ülddelegatsiooni ettenägemist siis, kui ei ole teada kehtestatavate rakendusaktide arv, kuid on selgelt paika pandud volitusnormi piirid, selle sisu ja ulatus. Näiteks tehnilistes valdkondades, mis muutuvad sageli (ka EL tasandil), võib osutada vajalikuks anda volitusnormid üldiselt. Arvestama peab siiski, et määrusega ei saa reguleerida neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel korraldatud, sest määrusel on seaduse sätete suhtes vaid abistav (selgitav, täpsustav, konkretiseeriv, rakendav) funktsioon;

- Eesti õigusloome põhimõtetega ei ole kooskõlas raamseaduste vastuvõtmine. Seaduse puhul on alati nõutav selle kõrge regulatiivsuse. Lubamatu on seaduse vastuvõtmine, mille regulatiivsus seisneb vaid Vabariigi Valitsusele või valitsusasutustele volituste andmises kehtestada määrusi vastavalt seaduse reguleerimisalale. Põhimõte on, et seadus peab iga reguleeritava õigussuhte puhul andma alused ja Vabariigi Valitsust või ministrit võidakse volitada kehtestama vastav kord.
- Eesti õigusloomes peaks lähtuma põhimõttest, et sarnase reguleerimisalaga küsimusteringi seaduse tasandil reguleerimiseks ei loodaks mitut erinevat õigusakti. Ühes seaduses reguleeritavate küsimuste ring peaks olema võimalikult terviklik. Seetõttu tuleb kaaluda võimalust ühtlustada mitut direktiivi ühe seadusega. Selline lähenemine tagab suurema selguse õigusregulatsioonis ja muudab õiguse selle kasutajale kergemini kättesaadavaks.

5. samm: Ühtlustamise meetodid

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

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

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

Üldiselt tuntakse kahte põhilist EL õigusega harmoneerimise meetodit:

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

Direktiivi ülevõtmise tulemusel täiendatakse või muudetakse Eesti õigust lähtuvalt ELi direktiivi eesmärgist ja Eesti õiguskorra hetkeolukorrast. Direktiivi mõtte ülevõtmine ei eelda üldiselt direktiivi tekstilähedast ülevõtmist. Erandina võib siin märkida erialavaldkonna spetsiifilist terminoloogiat, mille kasutamisest siseriiklikus õigusaktis sageli mööda minna ei saa. Üldjoontes on aga oluline, et Eesti õiguskorras tehtav muudatus vastaks sellele, mida direktiiviga saavutada taheti.

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

6. samm: Direktiivi ülevõtva õigusakti eelnõu normitehnika

Seaduse eelnõu koostamisele eelneb seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kirja panek ja Justiitsministeeriumiga kooskõlastamine. EL direktiivi ühtlustava uue või muutva õigusakti eelnõu väljatöötamisel tuleb lähtuda üldistest eelnõu normitehnika nõuetest ja menetlusreeglitest, eeskätt Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996.a määrusega nr 160 kinnitatud “Vabariigi Valitsuse relemendist” ja Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. aasta määrusest nr 279 “Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri” (edaspidi normitehnika eeskiri).⁴³ Abimaterjalina võiks seejuures kasutada ka normitehnika käsiraamatut⁴⁴, milles sisalduvad mitmed vajalikud juhised ja selgitused õigustloovate aktide eelnõude koostamiseks.⁴⁵

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

Direktiivide ülevõtmine on seotud ka õigusaktide tekstisisese viitamise küsimusega. Üldjuhul tuleb vältida otsese viite tegemist direktiivile, kuid kui tegemist on tehnilise, nomenklatuure sätestava direktiiviga või selle lisaga, on direktiivile viitamine Eesti õiguses lubatud. Sellisel juhul tuleb direktiivile viidata sarnaselt määrusele, nimetades

⁴³ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=916454>

⁴⁴ Normitehnika käsiraamat / Justiitsministeerium ; [koost. Raigo Sõlg, Kai Liiva, Mait Pärtel, Egne Pilt, Tiiu Greenbaum, Kaia Alasi, Julia Laffranque, Karin Luik, Anno Aedmaa jt. ; eess.: Ken-Marti Vaher ; retsensendid: Kalle Merusk, Jüri Heinla, Lauri Madise]. - Tallinn : Juura, 2003

⁴⁵ Samuti võiks lisaks vaadata normitehnika õppematerjali: <http://www.riik.ee/riigikantselei/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/normitehnika.pdf>

viidatava õigusakti andjat, liiki ja numbrit. Kui eelnõu tekstis viidatakse esimest korda ELi õigusaktile, siis tuleb lisaks eeltoodule lisada viitele õigusakti pealkiri ning selle esmakordse avaldamise andmed.

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

7. samm: EL õigust siseriikliku õigusega ühtlustava õigusakti sõnastamine

Direktiivi harmoneeriva õigusakti sõnastamisel tuleb lähtuda eesti keele, täpsemini eesti õiguskeele kui oskuskeele reeglitest ja tavadest.⁴⁶ Hoiduma peaks direktiivides sageli esinevatest pikkadest ja lohisevatest lausetest.

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

4.2. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine

Kui direktiivi ülevõttev siseriiklik õigusakt on jõustunud, tuleb sellest teavitada Euroopa Komisjoni. Teavitamine tähendab sisuliselt siseriikliku õigusakti teksti ametlikku edastamist komisjonile. Teavitamise protseduuri teostamiseks on komisjon loonud interneti-põhise andmebaasi, mille kaudu liikmesriigid saavad elektrooniliselt esitada kõikide direktiivide ülevõtvate õigusaktide tekstid. Lisaks õigusaktide tekstidele tuleb vajaduse korral esitada komisjonile ka võrdlustabel direktiivi ning ülevõtva õigusakti kohta – seda juhul, kui vastav nõue on toodud direktiivis. Ülevõtvast õigusaktist tuleb komisjoni teavitada direktiivis toodud tähtajaks,⁴⁷ vastasel juhul järeldab komisjon, et direktiiv on üle võtmata ning algatab rikkumismenetlust.

Komisjonile esitatakse õigusaktide terviktekstid, mis on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Juhul kui teavitatav õigusakt muudab varem komisjonile juba esitatud õigusakti, esitatakse tervikteksti asemel konkreetne muudatusakt. Lisaks teavitatava õigusakti failile tuleb ametnikel märkida teavitamise andmebaasi Riigi Teataja

⁴⁶ Vaata Eesti Õiguskeele Keskuse kodulehekülge: <http://www.legaltext.ee/>

⁴⁷ Komisjoni tuleb teavitada enne direktiivi rakendustähtaega (*bringing into force date*), mis on toodud direktiivi viimastes artiklites.

avaldamisviited, õigusakti jõustumise kuupäev ning unikaalne tunnus (eRT ID-kood). Iga andmebaasi lisatav Eesti õigusakt tuleb seostada asjaomaste direktiividega.

Ametniku ülesandeks on tagada kõikide ministeeriumi valitsemisalasse jäävate direktiive ülevõtivate õigusaktide õigeaegne ning korrektne lisamine teavitamise andmebaasi. Selleks, et andmebaasi täitmise eest vastutavatel ametnikel oleks terviklik ülevaade kõikidest ministeeriumi poolt koostatavatest ning direktiive harmoneerivatest õigusaktidest, on Riigikantselei koostöös ministeeriumidega koostanud nn teavitamise vastavusloetelu ehk (võrdlus)nimekirja kõikidest teavitamist vajavatest direktiividest ning viimaseid ülevõtivatest Eesti õigusaktidest. Vastavusloetelu kajastab ka direktiivide ülevõtmise seisu ning õigusakte, mis on juba komisjonile esitatud. Vastavusloetelu uuendatakse regulaarselt ning selle alusel täidetakse teavitamise andmebaasi. Teavitamise vastavusloetelu jooksvat täiendamist koordineerivad samad ametnikud, kes on määratud vastutavaks teavitamise andmebaasi täitmise eest. Tagamaks vastavusloetelu ning teavitamise andmebaasi sujuvat täitmist, on oluline, et ametnikud, kes koostavad ülevõtvaid akte, teavitaks uutest ülevõtivatest õigusaktidest koheselt ka koordineerivat ametnikku.

Iga kahe kuu järel edastatakse täiendatud vastavusloetelu Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadile, kes koondab erinevate ministeeriumide sisendid ning edastab uuendatud vastavusloetelu tagasi ministeeriumidele. Ühtlasi lisab Riigikantselei vastavusloetelusse ka kõik uued teavitamist eeldavad direktiivid ning koostab valitsusele ülevaate teavitamise ning direktiivide ülevõtmise seisu kohta.

Rikkumismenetlus (*infringement procedure*)

Juhul kui komisjoni ei ole õigeaegselt teavitatud direktiivi ülevõtmisest või kui komisjon leiab, et märgitud siseriiklik õigusakt ei võta sisuliselt üle direktiivis toodud sätteid, võib komisjon algatada liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse. Rikkumismenetlusel on kolm etappi:

1. etapis saadab komisjon liikmesriigile ametliku märgukirja (*Letter of Formal Notice*), milles komisjon sõnastab probleemi ning palub liikmesriigilt lisainformatsiooni.
2. etapp käivitub juhul, kui liikmesriik ei ole määratud ajaks esitanud nõutud informatsiooni või kui põhjendus ei ole komisjoni arvates vettpidav. Komisjon esitab liikmesriigile põhjendatud seisukoha (*Reasoned Opinion*), milles määratleb selgelt rikkumise ulatuse ning põhjendab rikkumismenetluse algatamist.
3. etapina võib komisjon pöörduda kohtusse (*Reference to Court*), juhul kui liikmesriik ei ole põhjendatud seisukohas toodud tähtjaks viinud ellu nõutud meetmeid direktiivi rakendamiseks.

Kui Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus, koordineerib sellele vastamist Välisministeerium (juriidilise osakonna ELi õiguse büroo⁴⁸) koostöös asjaomase

⁴⁸ http://www.vm.ee/est/kat_1/1242.html#jur

ministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei EL sekretariaadiga. Eelmainitud asutusi tuleb alati teavitada rikkumismenetluse algatamisest. Kuigi rikkumismenetluse puhul on oluline hoida häid mitteametlikke kontakte komisjoniga, tuleb olla ettevaatlik nende kasutamisel. Reeglina eelneb esimesele ametlikule etapile komisjoni mitteametlik päring õigusakti ühtlustamise kohta, mis tuleb otse ministeeriumisse. Ka need mitteametlikud päringud peavad saama koordineeritud vastuse (kooskõlastatuna Välisministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja ELi sekretariaadiga).

5. KOHTUMISI PUUDUTAVAD PRAKTILISED NÕUANDED

5.1. Terminid nõukogu päevakorras

Nõukogu päevakorda⁴⁹ esitab eesistuja koostöös nõukogu sekretariaadiga punkte, võtmaks vastu õigusakti eelnõusid või dokumente ning kiitmaks heaks edasise tegutsemise suuniseid või seisukohad.⁵⁰ Juhindudes kodukorra artiklist 3, kiidab päevakorra esialgse variandi heaks Coreper. Päevakorra lõplik kinnitamine toimub nõukogul. Päevakorrapunktide üle peetava arutelu piiritlemiseks on iga punkti juurde lisatud selle eesmärgi tähistav termin. Eesmärkide määratlemise otsustab eesistuja nõukogu töögruppides ja komiteedes toimunud arutelu tulemuslikkuse põhjal. Eesmärgi võidakse Coreperi arutelu käigus muuta, kui selgub, et varasemat eesmärki ei ole võimalik saavutada või kui arutelu on oodatust edukam ning õigusakti eelnõu suudetakse nõukogule vastuvõtmiseks või seisukohavõtuks saata.

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

Kõik päevakorrapunktid õigusaktide eelnõude kohta⁵¹, isegi kui nad ei ole esitatud lõplikuks vastuvõtmiseks, peavad olema märgitud lühendiga “**LA**” (*legislative acts*, prantsuskeelses tekstis “AL”). Lühendit “AL+D” kasutatakse, kui õigusakti eelnõu kohta on tehtud avaldus (ingl. *statement*, pr. *déclaration*), mis kantakse istungi protokollis.

Päevakorra kavandis märgitakse **tärniga** (*) punktid, mille kohta eesistujariik, nõukogu liige või komisjon võib nõuda hääletamist.⁵² Tärn lisatakse pärast seda, kui kõik lepingutes ettenähtud protseduurinõuded on täidetud. Täрни lisamiseks ei ole vaja eraldi otsust, vaid see lisatakse automaatselt. Mittesiduvate aktide puhul lisatakse tärn juhul, kui nõukogu toimumise päevaks on kõik protseduurinõuded (nendeks võivad olla Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee, regioonide komitee, Euroopa Keskpanga ja audiitorkogu arvamused) täidetud.

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

Eesistuja võib lülitada päevakorda punkte märkega „võimalik“ (ingl. *possibly*, pr. *évent*), sest siis on tal kergem otsustada nende päevakorrast kõrvaldamise üle nõukogu istungile eelneva nädala lõpuks.⁵³ Seevastu nõukogu päevakorda uute punktide

⁴⁹ Vt nõukogu otsus 22. märtsist 2004, millega võeti vastu nõukogu kodukord (edaspidi kodukord), OJ L 106, art 3.

⁵⁰ Helsinki Ülemkogu (10.-11.12.1999 järelused) *The Presidency and Secretariat shall ensure that items are only proposed for inclusion on Council provisional agendas when decisions or political guidance are necessary.*

⁵¹ *Council Decision, 22 July 2002, OJ L 230/7 28.8.2002, EÕTK 32002D0682, Nõukogu kodukord (edaspidi: kodukord) õigusaktide loetelu on toodud kodukorra artiklis 7 (määrused, direktiivid, raamotsused).*

⁵² Kodukord, art 3 (2).

⁵³ Kodukord, art 3.

lisamine pärast päevakorra esitamise tähtaja möödumist (16 päeva varem) eeldaks kõigi riikide delegatsioonide nõusolekut ning oleks seetõttu tülikam.

Eesistumise jooksul tehtavate tähtsamate komisjoni ettekannete ja avalike mõttevahetuste (public debates) nimekirja kiidab GAERC heaks iga eesistumise alguses. Avalike arutelude (*Council deliberations open to the public and public debates*) reeglid on paika pandud nõukogu kodukorra artiklis 8. Kaasotsustusmenetlusega A-punktide vastuvõtmist edastatakse avalikult meedias, kui selleks on vastav märge päevakorda tehtud (public deliberations).

Vahel on nõukogu päevakorras märge *false B point* (*faux point B*), mis tähendab, et arutus on selgusele jõutud, kuid osa delegatsioone hääletab kas vastu või jääb hääletusest kõrvale. Nõukogus (või ka Coreperis) arutelu ei toimu, kuid delegatsioonidel on veel võimalus sõna võtta täiendavate selgituste andmiseks varasemat kokkulepet uueks aruteluks avamata. Seda kasutatakse asjaosaliste sõnul otsustusprotsessi parema jälgitavuse pärast, et otsuseid ei võetaks vastu rahvale märkamatuks (s.t. A-punktide blokis vastuvõtmine).

Terminid

a) Terminid, mida kasutatakse õiguslikult siduvate aktide heakskiitmisel

Common position (**ühispositsioon**, pr. *position commune*): Kaasotsustamismenetlusega vastuvõetavate õigusaktide puhul kasutatav termin. Liikmesriigid võtavad ühispositsiooni õigusakti eelnõu suhtes, kui liikmesriigid ei ole nõus parlamendi esimese lugemise tulemusega (parlament teeb muudatusettepanekuid) või kui liikmesriigid ei ole nõus komisjoni ettepanekuga. Ühispositsiooni on parlamendi teise lugemise aluseks. Selleks et ühispositsioonini jõuda, tuleb enne läbida II osas toodud läbirääkimis- ja otsusetegemise faasid.

Adoption (**vastuvõtmine**, pr. *adoption*): Nõukogu võtab vastu õigusakti või ühispositsiooni.

Termineid (*adoption* ja *common position*) tohib kasutada vaid juhul, kui pealkirjale on lisatud nii tärn kui ka viide õiguslikule alusele. Neid termineid kasutatakse pärast teksti jurist-lingvistide poolset õiguskeelealast kontrolli, misjärel lisatakse õigusakti eelnõule sõna Draft. Tavaliselt on sellised eelnõud A-punktide osas.

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

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

Läbirääkimisfaas

Teksti suhtes otsitakse kokkulepet, otsust ei ole.

Exchange of views (arvamuste vahetus, pr. *échange des vues*). Kui komisjon edastab õigusakti eelnõu nõukogule, tutvustab komisjon eelnõu (olulisemaid eelnõusid tutvustab ministritele volinik) ning selliste eelnõude suhtes vahetavad delegatsioonid (esialgseid) arvamusi. Komisjon võib teha eelnõu tutvustuse ka ilma arvamustevahetuseta – sel juhul alustatakse tutvustusest ning alles teisel töögrupi kohtumisel toimub arvamustevahetus.

Policy debate (mõttevahetus, pr. *débat d'orientation*⁵⁴). Mõttevahetusi kasutab eesistuja sageli vastuoluliste ja tugevalt poliitiliste õigusaktide probleemsete osade üle, eesmärgiga saada vastutavatelt ministritelt suuniseid võimalike kompromisslahenduste kohta. Ministrite arutelu suunamiseks valmistab eesistuja sageli ette küsimused. Juhul kui eesistumise jooksul on päevakorrapunkti võimalik arutada mitmel nõukogul, kavandatakse mõttevahetust eesistumise keskel olevatele istungitele, et jõuda eesistumise lõpuks kompromissini. NB! Mitte segi ajada avaliku mõttevahetusega – *public debate*.

Otsustusfaas

Teksti suhtes saavutatakse kokkulepe

General approach (üldine seisukoht, pr. *orientation générale*⁵⁵). Õigusakti eelnõu suhtes võetakse kindel seisukoht enne vajalike protseduuride teostamist, eelkõige parlamendi arvamuse saamist. Kui töögrupis saavutatakse kokkulepe üldise seisukoha suhtes, on eelnõu Coreperi päevakorras I punktina ning nõukogus A-punktina vastuvõtmiseks (*adoption*). Üldise seisukoha andmisel vaid eelnõu teatud osale kasutatakse terminit *partial approach*, pr. *orientation partielle*. Kaasotsustusmenetluse puhul kui ei parlament oma arvamuses ega liikmesriigid oma seisukohas ei tee komisjoni ettepaneku suhtes parandusettepanekuid, saab õigusakti vastu võtta. Kui aga emb-kumb teeb parandusettepanekuid, on vaja leida teid poliitilise kokkuleppe saavutamiseks.

Political agreement (poliitiline kokkulepe, pr. *accord politique*). Õigusakti eelnõu teksti suhtes võetakse lõplik seisukoht. Pärast poliitilise kokkuleppe saavutamist järgneb teksti kontroll jurist-lingvistide poolt. Terminit “poliitiline kokkulepe” saab kasutada vaid juhul, kui päevakorda on lisatud tärn ja on olemas viide juriidilisele alusele. Kui nõukogu võtab vastu enda pädevuses oleva õigusakti, järgneb poliitilisele kokkuleppele vastuvõtmine (*adoption*). Kaasotsustusmenetluse puhul tuleb liikuda ühispositsioonini (*common position*), kui esimesel lugemisel õigusakti vastu ei võeta.

III Mittesiduvad aktid nõukogu päevakorras

Mittesiduvateks e. ebatüüpilisteks (*atypical*) aktideks on resolutsioonid, järeldused ja soovitusel.⁵⁶ Mittesiduvate aktide avaldamine otsustatakse tavaliselt igal juhtumil

⁵⁴ Vahel kasutatakse inglisekeelsetes aruteludes väljendit *orientation debate*, mis on otsetõlkeline variant pr keelest, sellist terminit ei ole olemas.

⁵⁵ Vahel kasutatakse inglisekeelsetes aruteludes väljendit *general orientation*, mis on otsetõlkeline variant pr keelest, sellist terminit ei ole olemas.

⁵⁶ Soovitused, mis ei ole kaetud EÜ artikliga 249, samuti *sui generis* otsused ning avaldused ja deklaratsioonid.

eraldi. Nõukogu kodukorra artikkel 7 kutsub nõukogu üles mitte tegema komisjoni õigusaktide eelnõude või algatuste aruteluga samal ajal mittesiduvaid akte.

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

Resolutions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States – eesistujat toetavad kõik liikmesriigid.

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

Council conclusions (nõukogu järeldused, pr. *Conclusions du conseil*). Tavaliselt kasutatakse järeldusi liikmesriikide arvamuse väljendamiseks komisjoni teatise suhtes (*Commission communication*). Nõukogu annab järeldustega üldised suunised komisjonile võimaliku õigusakti väljatöötamiseks.

Presidency conclusions (eesistuja järeldused, pr. *Conclusions de la présidence*). Mõnikord võtab eesistuja järeldused vastu enda vastutusel. Nende üle ei toimu hääletust ning liikmesriike see dokument ei seo. Selle meetme valikut põhjendatakse eesistuja sooviga võtta mingi teema suhtes poliitiline kohustus sellega edasi tegeleda ajal, mil kõik liikmesriigid ei ole veel otsustamiseks valmis.

Progress report (eduaruanne, informatsioon, pr. *état des travaux, rapport sur l'état, information*). Eduaruannet või infot annab komisjoni enamasti enda pädevuses olevate ning arenevate valdkondade kohta õigusakti rakendusfaasis, kui õigusaktis on nn *révision clause*, mis kohustab komisjoni järelevalvet teostama ning teatud aja jooksul aru andma. Eduaruande terminit võidakse kasutada ka parlamendiga triloogiks koostatava dokumendi kohta või nõukogule keeruka eelnõu arutelu käigu kohta ülevaate andmiseks.

Information (informatsioon, pr. *information*). Liikmesriigid võivad teemasid nõukogu päevakorra “Muude küsimuste” punkti all informatsiooniks esitada. Viimasel juhul edastatakse lubatud aja jooksul⁵⁷ kirjalik taustmaterjal infopunkti kohta. Nõukogu päevakorda lisatakse viide (*written inf, inf écrite*) kui tegemist vaid kirjaliku info edastamisega. Komisjoni volinik soovib tavaliselt olulist infot ise ministritele edastada. Et liikmesriigid ei soovi nõukogu päevakorda ülekoormata, jääb üldjuhul eesistuja otsustada, kuidas olukord lahendada.

Common approach (ühiseseisukoht v. ühine seisukoht, pr. *approche commune*). Liikmesriigid võivad jõuda kokkuleppele järgida ühist seisukohta või strateegiat

⁵⁷ Kodukord, art 3.

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, kuid mida tavaliselt tehakse siduvate aktide kohta.

Statement⁵⁸ (**avaldus**, pr. *déclaration*). Oluline vahe on institutsioonide (nõukogu või komisjon) ja liikmesriigi avaldustel. Liikmesriigid ütlevad välja oma eriarvamuse või tõlgenduse eelnõu kohta. Institutsioonide avaldused ei saa olla õigusakti ühepoolselt tõlgendavad kaasotsustusmenetluse puhul, vaid väljendavad kavatsust midagi teha, midagi uurida, annavad poliitilise hinnangu. Tavaliselt kasutatakse institutsioonide avaldusi parlamendi ettepanekutes väljendatud kartuste hajutamiseks. Liikmesriigi poolt tehtav avaldus tehakse nõukogus suuliselt (B punkti suhtes) või kirjalikult (teavitatakse ette A punkti kohta), et teised liikmesriigid saaksid liituda või väljendada oma vastuolekut. Tavaliselt teavitab liikmesriik juba Coreperis avalduse tegemise kavatsusest ning edastab vastava teksti. Juhul kui avaldus otsustatakse teha alles nõukogus ning pärast päevakorrapunkti arutelu (st suuliselt sellest minister ei rääkinud), tuleb kirjalik tekst edastada eesistujale nõukogu istungi jooksul. Pärast istungi lõppu esitatud avaldusi arvesse ei võeta. Avaldused õigusaktide kohta on läbipaistvad, st need edastatakse delegatsioonidele dokumendi lisadena (*addendum* - ADD). Nõukogu protokollile lisatakse avaldused samuti ADD vormis. Avalike mõttevahetuste (*public deliberation*) puhul võetakse A-punktid vastu mitte koos, vaid ükshaaval, ning siis on võimalik liikmesriikidel punkti järel sõna võtta (millest on eesistujat ette teavitatud).

5.2. Reservatsioonid

Ülevaade

Euroopa Liidu Nõukogu otsustusprotsessis peab eesistuja liikmesriikide delegatsioonidega läbirääkimisi oma programmis kajastuvate eesmärkide saavutamiseks. Läbirääkimised õigusaktide eelnõude ja muude dokumentide tekstide üle toimuvad enamasti nõukogu töögruppides ja Coreperis, kuid jätkuvad vahel ka nõukogus. Sel perioodil omab eesistuja ülevaadet liikmesriikide seisukohtadest delegatsioonide poolt antavate menetluslike märguannete ehk reservatsioonide⁵⁹ abil.⁶⁰ Reservatsioonidega väljendavad delegatsioonid oma eelistusi ja prioriteete,

⁵⁸ Inglise keeles on olemas lisaks sõnale *statement* ka sõna *declaration*, prantsuse keeles on olemas vaid üks sõna. Soovitatakse kasutada koosolekute ja istungite protokollil kantavate avalduste kohta sõna "*statement*" ning lepingute kohta (*Treaties and agreements*) sõna "*declaration*". Coreperi aruteludel kiputakse prantsuse keele mõjutusel rääkima deklaratsioonidest kuigi tegu saab olla vaid avaldustega.

⁵⁹ Inglise keeles on sõna *reservation* asemel kasutusel *reserve*, ka eesti keeles on sõnale "reserv" igapäevases kasutuses lisandunud uue tähendusena "reservatsioon" ELi menetluse mõistes. Seepärast on edaspidi sõnad "reservatsioon" ja "reserv" kasutusel sünonüümidena.

⁶⁰ Eesti keeles oleks soovivat kasutada sõna "seadma", näit reservatsiooni "seatakse" teksti või tekstilõigu suhtes.

taotledes kas sobilikumat tulemust või rõhutades nn punast liini, st seisukohta, mida on riigil väga oluline kaitsta.

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

Liikmesriigi delegatsioon või Euroopa Komisjon (kes osaleb samuti delegaadina) võib nõukogu töögruppides ja komiteedes ning Coreperis arutusel oleva eelnõu või dokumendi analüüsimiseks seada erineva eesmärgi ja sisuga reservatsioone. Reservatsioone seatakse lisaaja küsimiseks või siis sisulise või tehnilise probleemi lahendamiseks.

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

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

Tavaliselt esitavad delegatsioonid oma ettepanekud eesistujale kirjalikult. Kui eesistuja peab vajalikuks delegatsiooni ettepanekuid edasisele arutusele panna, annab ta loa nende edastamiseks teistele delegatsioonidele kas enne kohtumist või selle käigus⁶¹. Eesistujal on ka voli delegatsioonide ettepanekuid mitte arvestada.

Reservatsioon on olemuselt ajutine, ta lõpeb hiljemalt otsuse vastuvõtmisega. Delegatsioon kõrvaldab reservatsiooni, kui saab kinnituse, et tal ei ole enam probleemi või kui koostöös eesistujaga leitakse sobiv tekstivariant. Reservatsiooni lõpetavaks lahenduseks on ka eelnõu vastuvõtmisega mittenõustuv seisukoht, mille alusel delegatsioon nõukogus kas hääletab vastu, hoidub hääletamisest või hääletab poolt, kuid teeb protokollilise avalduse (vt ka järgnev selgitus parlamentaarse reservatsiooni kohta).

Eristada saab läbirääkimiste faasis olevate eelnõude käsitlemist (kui nõukogu arutelu eesmärgiks on arvamuste vahetus (*exchange of views*) või sihipärane mõttevahetus

⁶¹ See reegel kehtib kindlasti Coreperis, töögrupi reeglid on paindlikumad ning ettepanekuid esitatakse delegatsioonide poolt otse.

(*policy debate*)) ning otsustusfaasis toimuvat eelnõude käsitlemist (kui nõukogu arutelu eesmärgiks on üldine seisukoht (*general approach*), poliitiline kokkulepe (*political agreement*), ühispositsioon (*common position*)). Läbirääkimiste faasis ehk arvamuste vahetuse ja sihipärase mõttevahetuse puhul võidakse eelnõu nõukogule saata koos erinevate reservatsioonidega, et ministrid saaksid reservatsioonidega viidatud probleemidele poliitilist lahendust otsida. Otsustusfaasiks on reservatsiooni kehtimise jooksul juba seisukoht välja kujundatud ning nõukogul vormistatakse see otsuseks.

Kaasotsustusprotseduuriga vastuvõetavate õigusaktide eelnõude puhul saab lisaega taotlevaid 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 toimub eelnõu teksti õiguskeelealane kontroll. Avaldatavas õigusaktis reservatsioone ei esitata.

Reservatsioonide seadmine on erinev töögrupis (ka töögrupiti), Antici/Mertensi grupis ja Coreperis. Reservatsioone väljendavate terminite kasutamine on kokkuleppeline ning kirjalikult fikseerimata, seepärast sõltub see paljuski kasutaja harjumustest.⁶²

Alljärgnevalt on selgitatud kolme peamist reservatsioonitüüpi:

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid seavad, kui vajavad lisaega (juhul kui seisukoht ei ole välja töötatud või ei ole heakskiitmiseks volitust);
2. Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu, kui delegatsioon on põhimõtteliselt vastu eelnõu/dokumendi heakskiitmisele;
3. Tehnilist laadi reservatsioonid, mida seatakse tavaliselt Antici/Mertensi grupi kohtumisel eelnõude vastuvõtmise faasis.

1. Reservatsioonid, mida delegatsioonid seavad, kui vajavad lisaega

General scrutiny reservation – üldine analüüsi reservatsioon (lühend – *gen scres*)⁶³ seatakse uue eelnõu suhtes tervikuna kui delegatsioonil ei ole olnud aega tekstiga tutvuda (näide: *to enter/introduce/put a general scrutiny reservation due to late arrival of the document*). See reservatsioon kaob järgmisel arutelul 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 reserve (pr. *réserve d'examen*) – **analüüsi reservatsioon** (eestikeelsete vastetena kasutusel veel: täpsustav, uurimis-, ja kontrollireservatsioon; lühend – *scres*) seatakse kompromisstekstide või ettepanekute suhtes, mida tehakse koosolekul ning millega nõustumiseks ei ole delegatsioonidel tavaliselt volitusi ja nad vajavad arvamuse kujundamiseks või kooskõlastamiseks aega.

⁶² Ministriumid võiksid järjepidevuse tagamiseks ja ekspertide töö lihtsustamiseks koostada oma töögruppide kohta lühikese selgituse koos näidetega reservatsioonide kasutamise kohta.

⁶³ Mistahes lühendite ning reservatsioonide tõlkevariantide kasutamisel dokumendis tuleks jalusesse lisada selgitus ning soovitatavalt algvariant (tavaliselt inglise keeles).

Analüüsi reservatsiooni puhul on võimalikud veel variandid:

Positive scrutiny reservation (või *favourable scrutiny reservation*) – **positiivse analüüsi reservatsioon** – delegatsioon on arvamusel, et kohtumisel tehtud ettepanekuga probleeme ei ole, kuid see arvamus vajab siiski ametlikku kinnitust;

Negative scrutiny (**negatiivse analüüsi reservatsioon**) – delegatsioon peab kohtumisel tehtud ettepanekut analüüsima, aga arvab, et see ei ole vastuvõetav.

Agreement applied on a personal basis (pr. *à titre personnel*) – **isiklik heakskiit** seatakse juhul, kui esindaja ei ole veel saanud pealinnast juhiseid, kuid eeldab, et ettepanek on vastuvõetav (kasutatakse Coreperil);

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

Parliamentary scrutiny reserve (pr. *réserve d'examen parlementaire*) – **parlamentaarse analüüsi reservatsioon** (lühend – pares), mida liikmesriigid seavad, kui peavad ootama eelnõu/dokumendi vastuvõtmiseks oma parlamendi ametlikku heakskiitu. Seda reservatsiooni seatakse tavaliselt vahetult enne Coreperi või Coreperis ning peaaegu alati Suurbritannia või Taani, vahel ka Prantsusmaa või Saksamaa poolt. Sellel reservatsioonil on nii poliitiline kui ka õiguslik aspekt. Õiguslikust aspektist saab eelnõu vastu võtta ka selle reservatsiooni korral – see loetakse sellisel juhul delegatsiooni vastuhääleks. Praktikas arvestatakse poliitilise aspektiga, st et riigi parlament ei ole jõudnud eelnõu suhtes seisukohta võtta, ning oodatakse vastuvõtmisega, kuni delegatsioon saab reservatsiooni kõrvaldada. Läbirääkimistel on sellisel delegatsioonil kokkulepete sõlmimisel väiksem manööverdamisruum.

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 peale seda, et seisukohta oleks võimalik arvestada nõukogul vastuvõetuna.

2. Reservatsioonid sisulise probleemi tõttu

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

Tavaliselt kasutatakse delegatsiooni vastuseisu väljendamiseks lihtsalt sõna **reserve** (Näide: *reserves from countries A, B, C, D on lowering limit to 3.5 tonnes. A reserve on ... this Article, this definition, the legal basis*) tähendab, et delegatsioonil on

probleem kindlas eelnõu/dokumendi osas ning ta soovib läbi rääkida. Võimalik on kasutada ka väljendit *a specific reservation* (näiteks: *a specific reservation on Chapters 2 and 3*). Sellise reservatsiooniga riik peaks püüdma saavutada blokeerivat vähemust. See reservatsioon on signaaliks eesistujale, et eelnõu vastuvõtmise saavutamiseks tuleb tal selle (nende) delegatsiooni(de) arvamusega töötada, püüda leida kompromisse.

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

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

Comitology reservation – komitoloogia reservatsioon. Juhul kui nõukogu või parlament vaidlustab komisjoni ettepanekus eelnõu rakendamiseks pakutud menetluse (korraldus-, meetme- või nõuandekomitee), st soovib komisjonile teistsuguse komitee kasutamist ette kirjutada, seab komisjon menetluse valiku suhtes (tavaliselt) komiteemenetluse reservatsiooni. Sealjuures viitab komisjon tavaliselt nõukogu otsuse 1999/468/ EÜ⁶⁴ artiklis 2 loetletud kriteeriumidele ning komiteemenetluse kohtulahendile⁶⁵ (näiteks: *Commission argues against the need for a comitology committee that constrains its implementing functions*).

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

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

3. Tehnilist laadi reservatsioonid

⁶⁴ OJ L 184 17.7.1999, lk 23, Nõukogu otsus 1999/468/EÜ, 28. juunist 1999.

⁶⁵ EÜ artikli 202 rakendamise menetluse kohta käivas nõukogu otsuses 1999/468/EC (nn teine komiteemenetluse otsus) on loetletud kriteeriumid komiteemenetluse valikuks. Antud kriteeriumid ei ole siduvad, kuid Euroopa Kohus on oma kaasuses soovitanud neid kriteeriume järgida, ühtlasi rõhutades, et ettepaneku tegija peab teistsuguse menetluse valikut põhjendama

Seatakse tavaliselt **Antici** või **Mertensi** grupi kohtumisel eelnõude vastuvõtmise faasis, st Coreperi päevakorra I punktide kohta

Nõukogu päevakorras A-punktidenä vastuvõtmisele minevad eelnõud

Waiting reserve (pr. *réserve d'attente*) – **ootereservatsioon** (lühend – *wares*), mida kasutatakse eelnõude suhtes, mis on Coreperi I-punktide nimekirjas, kuid delegatsioonil ei ole veel omakeelset  iguskeelealast kontrolli läbinud tekstiversiooni (ning seda ei ole ka siseriiklikult avaldamisk bllikuks tunnistatud).

Language reservation (ka linguistic reservation) – **keeleline reservatsioon** (lühend – *lares*). Liikmesriigid seavad keelelise reservatsiooni, kui ei ole oma ametlikku keelde tehtud tõlkega rahul (sel puhul esitatakse vajalikud parandused ning küsitakse omakeelset parandust (*corrigendum*), kui riigi kodaniku nimi on valesti kirjutatud või kui omakeelne lõplik tekst ei ole veel edastatud või selle lõpliku teksti suhtes ei ole jõutud heakskiitu anda (viimasel juhul on võimalik kasutada ka waiting reservi või mõlemat koos – vastavalt harjumusele). Keelelist reservatsiooni kasutatakse ka t ogrupi 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 on eesistujal ja dokumente vastuvõtmiseks ette valmistaval nõukogu peasekretariaadil oluline teada, millal delegatsioonidel on võimalik neist loobuda. Juhul kui tekstist n ukoguks (k.a nõukogu toimumise hommikul) tehnilisi reservatsioone eemaldada ei suudeta, lükatakse selle vastuvõtmine edasi järgmise nõukogu A-punktiks. Pärast nõukogus vastuvõtmist avaldatakse õigusaktid Euroopa Liidu Teataja L-osas ning ülejäanud aktid ja dokumendid C-osas.

5.3. Kuidas? Miks? Kus? Millal?

Kuidas riiki esindada?

Eesti soovib olla **pragmaatiline** ja arusaadava k itumisjoonega liikmesriik. Nõukogus (t ogrupis ja Coreperis) peaks jälgima reeglit, et seisukohad ja ettepanekud esitatakse eesistujale **kirjalikult** (eriti küsimustike vastused) ja vajadusel rõhutatakse suuliselt vaid kõige olulisemat (reservatsioonid). Kahtluste korral peaks konsulteerima nõukogu kodukorraga.⁶⁶

Kuna Coreperis ei saa t ostatada teemasid või panna eelnõudele reservatsioone, millest t ogrupis pole juttu olnud (v.a. siis, kui Coreperis arutatav tekst on t ogrupis arutatuga võrreldes oluliselt muutunud ja lisandunud on uusi elemente), tuleb kõik Eestile olulised teemad alati madalamatel t otasanditel selgelt välja öelda. Coreper on kokkulepete sõlmimise ja reservatsioonide kõrvaldamise koht, mitte vastupidi. Reservatsioonide lisamine Coreperis peaks toimuma vaid erandkorras. Samuti ei pruugi Eesti ettepanekud siis enam läbi minna, sest ei eesistuja ega komisjon ole nii

⁶⁶ europa.eu.int/eur-lex/pri/en/ oj/dat/2002/l_230/l_23020020828en00070026.pdf

hilises staadiumis enam huvitatud kompromisspaketi avamisest. Eelnõu Coreperi jõudes on saavutatud teatud tasakaal, mille uued nõudmised võivad ära rikkuda. Kirjutamata reegliks on, et kui kompromisspaketti mingis osas muudetakse, tekib ka teistel osapooltel automaatselt õigus lisanõuetele.

Eksitustest töögruppides mille tulemusel on jäänud Eesti seisukoht kajastamata:

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

Kus ja kuidas toimuvad töögruppide istungid?

Töögruppide istungid toimuvad üldjuhul Brüsselis Ministrite Nõukogu hoones „Residence Palace“ (vt kaarti), v.a. juunis, kui kohtumised toimuvad Luksemburgis. Samuti võib osa istungeid toimuda eesistujariigis. Teate töögruppide toimumisaja ja koha kohta saadab nõukogu sekretariaat liikmesriigi vastavasse ministeriumisse.

LEGEND

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



Töögrupi istungeid juhatab eesistuja, keda assisteerib nõukogu sekretariaat. Eesistuja vastas istub Komisjoni esindaja. 25 liikmesriigi esindajad istuvad eesistumise järjekorras. Eesistujast vasakul istub eelmine eesistujariik ja paremal järgmine.

Üldiselt töögruppides ei hääletata, kuid poliitiliselt olulistes küsimustes võib eesistuja paluda inikatiivseid seisukohti, et näha, kui kaugele eelnõuga on võimalik minna, ning kontrollida, kas on blokeerivaid koalitsioone eelnõu vastu. Blokeeriva häälteenamuse olemasolu või selle kujunemine on üks olulisemaid otsustusprotsessi aspekte, mida tuleb jälgida ning aruannetes kajastada.

Töögrupi kohtumisi üldjuhul eesti keelde ei tõlgita, kuid alati on tõlge olemas inglise, saksa ja prantsuse keelde. Eesti on oma keelse tõlke tellinud tõlke tellinud järgmises 9 töögrupis: artikkel 133 komitee ekspertide töögruppides (tekstiil, teenused, teras, vastastikune tunnustamine, masinad) [A.4.(c)], intellektuaalse omandi küsimusi arutavas töögrupis [G.3], ÜPP reformiga tegelevas töögrupis [F.26], tehnilise harmoniseerimise töögrupis (standardid, masinad, instrumendid) [G.7 (a,b,d,f)] ja kultuuri ning audiovisuaalküsimustega tegelevates töögruppides [K.3 ja K.4].

Kuidas otsuseid mõjutada?

Ametniku töö põhieesmärgiks ELis on enda riigi huvide esindamine ja positsioonide kaitsmine. See eeldab omakorda mõjutamistegevust, mille raames võib lähtuda järgmistest printsiipidest:

- Sekku vara ja madalal tasandil. Arvesta, et kõige tõhusamalt saab eelnõu mõjutada algatusfaasis.
- Kogu infot: võimalikult varajane teadlikkus seadusandlusest, mis võib huve puudutada, on eelmise tegevuse eelduseks. Saadud teavet tuleb aga alati kriitiliselt hinnata.
- Formuleeri tugev kaasus ja loo koalitsioone. Euroopa Liidu tasemel on mõjutajateks liikmesriigid, regioonid, teised EL institutsioonid, kolmandad riigid, huvigrupid, ettevõtjad (sh nende assotsiatsioonid). Huvigruppidel on valdkondlike (ekspert)teadmisi ning kontakte, mistõttu on nendega suhtlemine vajalik ning kasulik nii info hankimise kui ka koalitsioonide loomise seisukohast.
- Võrgustike loomisel on oluline mitteformaalne ja formaalne suhtlus. Õpi tundma teemaga tegelevate ametnike ja eksperte, loo kontakte liikmesriikide ministeeriumites, komisjonis või ministri või voliniku kabinetis.
- Tööta paralleelselt ja järjepidevalt kõigil tasemetel nii riigis kui Brüsselis.
- Levita sõnumit, nii kolleegide seas kui meedias.

Näpunäited aruannete kirjutamiseks

Aruanne tuleb koostada alati kõigist ametlikest kohtumistest ning soovitatavalt ka mitteametlikest. Aruande vorm ja sisu sõltub kohtumise tasemest. Aruandlus (memod, ülevaated, raportid jne) peab olema **süsteemne** ja ülevaatlik ning selle eesmärgiks on anda ülevaade nii Eesti kui ka teiste riikide positsioonide arengust. Puuduliku aruandluse puhul võib juhtuda, et kui samas töögrupis käivad erinevad eksperdid (näiteks kedagi asendamas), jääb vajaka Eesti seisukoha esindamise järjepidevusest ning võimalused otsustusprotsessi mõjutada nõrgenevad.

Ministrite nõukogu ja nõukogu töögrupi (ka Coreperi) aruanne peaks andma lühikokkuvõtte esitatud ettepanekutest ja kokkulepitud muudatustest. Aruannete suurimaks probleemiks on üldjuhul nende vähene **ülevaatlikkus**: sünteesi, kokkuvõtte ja järelduste puudumine. Sellest omakorda võivad tuleneda probleemid Eesti edasiste positsioonide väljatöötamisel või olukorrast ülevaate saamisel.

Hea aruanne peaks sisaldama järgmist:

- Sissejuhatav kokkuvõte, kus on välja toodud kohtumise olulisimad tulemused ning edasised ülesanded.
- Pikemat aruannet arutluste käigust päevakorrapunktide kaupa koos viidetega teiste riikide ja komisjoni seisukohtadele ja eesistuja järeldustele. Detailsemalt peaks kajastama neid punkte, kus Eestil oli olulisi huve või eriarvamusi. Samuti tuleks sellest aspektist analüüsida liikmesriikide üldist suhtumist ja menetlusega edasiliikumise tõenäosust.

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

Aruanded tuleb edastada õigeaegselt kõikidele asjaosalistele (ministeerium ja kaasatud ministeeriumid, alaline esindus, Välisministeerium, ELS jne). Et aruanded on ametkondlikuks kasutamiseks, tuleb alati lisada märge “Asutusesiseseks kasutamiseks”.

Aruannete kirjutamise lihtsustamiseks ja nende ladusamaks loetavuseks oleks otstarbekas kasutada üheselt mõistetavat ja sarnast lühendite süsteemi. Riikide nimede tähistamisel võiks eelistada ISO-2 kahetäheliste lühendite süsteemi. Parema mõistetavuse huvides võiks sellesse teha 2 erandit: Sloveenia – SI asemel SL; ning Ühendkuningriik – GB asemel UK.

<i>Riik</i>	<i>Lühend</i>	<i>Riik</i>	<i>Lühend</i>
Austria	AT	Poola	PL
Belgia	BE	Portugal	PT
Eesti	EE	Prantsusmaa	FR
Hispaania	ES	Rootsi	SE
Iirimaa	IE	Saksamaa	DE
Itaalia	IT	Slovakkia	SK
Kreeka	GR	Sloveenia	SL

Küpros	CY	Soome	FI
Leedu	LT	Taani	DK
Luksemburg	LU	Tšehhi Vabariik	CZ
Läti	LV	Ungari	HU
Madalmaad	NL	Ühendkuningriik	UK
Malta	MT		
Bulgaaria	BG	Island	IS
Rumeenia	RO	Norra	NO
Türgi	TR	Šveits (EEA kandidaatriik)	CH
Horvaatia	CR	Liechtenstein	FL

EL institutsioonide lühendite puhul võiks eelistada süsteemi, kus kõik lühendid lähtuksid ühest keelest (mitte ei kasutataks läbiseigi 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*). Vaata ka käsiraamatu alguses toodud lühendite loetelu.

<i>Institutsioon</i>	<i>Lühend</i>	<i>Institutsioon</i>	<i>Lühend</i>
Euroopa Kontrollikoda	ECA	Euroopa Komisjon	COM
Euroopa ombudsman	EO	EL Nõukogu	C
Euroopa andmekaitseinspektor	EDPS	Nõukogu sekretariaat	CS
Euroopa Keskpank	ECB	Nõukogu õigusteenistus	CLS
Euroopa Investeerimispank	EIB	Eesistuja	PRES
Majandus- ja sotsiaalkomitee	ECOSOC	Alaliste esindajate komitee 1	COR1
Regioonide komitee	CdR	Alaliste esindajate komitee 2	COR2
Euroopa Liidu Teataja	OJ	Euroopa Parlament	EP
Töögrupp	WG	Euroopa Kohus	ECJ

Sõltumata sellest, milliseid lühendeid aruannetes kasutatakse, tuleks need alati lahti kirjutada, soovitatavalt lehekülje all kas jalusena või joonealusena.

5.4. Suhted meediaga

Eesmärk

Ajakirjanduse vahendusel on võimalik tutvustada Eesti tegevust ELi liikmesriigina ja edastada Eesti seisukohti. Esiteks saab nii informeerida avalikkust valitsuse tegevusest Eesti huvide kaitsel ning teiseks on rahvusvahelise ajakirjanduse kaudu võimalik tutvustada Eesti eesmärke ja seisukohti teiste liikmesriikide avalikkusele, kujundades ühtlasi rahvusvahelist avalikku arvamust Eestile soodsas suunas.

Sihtgrupid

Meie partneriks on nii kodumaine kui ka rahvusvaheline meedia, kellele edastatavad sõnumid kattuvad küll sisu, kuid ei pruugi kattuda rõhuasetustelt.

Tegijad

Eesti esinduses ELi juures töötab kaks Välisministeeriumist lähetatud pressi- ja infoametnikku, kelle ülesandeks on korraldada esinduse suhtlemist ajakirjandusega ja ka laiemal avalikkusega. Eelkõige on nende partneriteks Brüsselis töötavad Eesti ajakirjanikud ja rahvusvahelised ajakirjanikud. Aga ka uurimisasutused, mõttekojad, koolid ja teised erinevad institutsioonid, kus Eestit järjekindlalt tutvustatakse.

Samuti korraldavad pressi- ja infoametnikud ajakirjanike ja Eesti esindajate visiite Brüsselisse ning Brüsselis resideerivate ajakirjanike visiite Eestisse.

Teiseks grupiks on ministeeriumide ajakirjanduse ja avalikkusega suhtlemise üksused, kes tegelevad peamiselt kodumaise ajakirjandusega.

Et teemad on kompleksed, siis on hädavajalik sujuv koostöö Tallinna ja Brüsseli pressiametnike vahel.

Õpetussõnad

Igasugune suhtlemine meediaga toimub paremini ja läheb lihtsamalt koordineeritud viisil. Sestap tasub alati nõu pidada esinduse pressiametnikega nii siis, kui teie poole pöördub ajakirjanik otse, kui ka siis, kui on endal soov ajakirjandusele sõnumit edastada. Pressiametnikul on rohkem andmeid ELi valdkondade meediakajastustest ning ta tunneb väljaandeid, ajakirjanikke ja nende lähenemisviise. Selle alusel on võimalik valida optimaalseim viis teavitustöö õnnestumiseks. Pressiametnik tunneb ajakirjandusega suhtlemise nippe ja oskab ka vastavat nõu anda, näiteks sõnumi edastamise viiside erisuse kohta ringhäälingu ja trükiajakirjanduse puhul.

Vahendid ja viisid

Sõnumi edastamiseks ajakirjandusele on mitmeid vahendeid ja viise: pressiteated, infolehed, pressikonverentsid, taustabriifingud, intervjuud jm. Oluline on siinkohal teavitustöö regulaarsus.

Toetudes “vanade liikmesriikide” kogemusele, on ennast igati õigustanud ELi nõukogude eelsed taustabriifingud, kus ajakirjanikele tutvustatakse arutuse alla tulevaid teemasid. Ajakirjanikud ei tohi briifingul räägitut tsiteerida ei otse ega kaude, kuid neil on asjast selgem pilt. Praeguse praktika kohaselt annavad ELi esinduses Brüsselis regulaarselt briifinguid suursaadik ja minister-nõunik, sageli briifivad ajakirjanikke vastava ala spetsialistid.

Tavaks on ka nõukogus osalevate ministrite pressikonverentsid Brüsselis resideerivatele Eesti ajakirjanikele ning huvitatud välisajakirjanikele.

Ministeeriumide vastavad üksused korraldavad reeglina pealinnas pressikonferentse ja ka nõukogude eel taustabriifinguid, samuti üllitavad pressiteateid, infolehti ja ülevaateid.

Mõned praktilised võtted

- Konsulteri enne intervjuud pressitöötajaga, kes tutvustab ajakirjaniku eelnevaid materjale ja oskab nõu anda.

- Valmista ette kolm teemat, millele intervjuus keskenduda. Jää nende juurde hoolimata sellest, et ajakirjanik püüab küsida muud.
- Räägi lühidalt, selgelt ja korrektselt (teles-raadios lühemalt – kompaksete tervikfraasidega –, ajalehele pikemalt).
- Kasuta oma jutu illustreerimiseks huvitavaid ja värvikaid näiteid ning esita konkreetseid ja lihtsaid andmeid.
- Kui sa vastust ei tea, siis tunnista seda. Võimaluse korral luba info hankida ja hiljem ajakirjanikule edastada. Lubadus tuleb täita.
- Ole positiivne.
- Ära kunagi ütle: “Ei kommenteeri.” See jätab mulje, nagu oleks sul midagi varjata ja ärgitab ajakirjaniku rünnakule.
- Kõik, mis sa ajakirjanikule (ka heale sõbrale) ütled, on “*on the record*”. Ära ütle midagi sellist, mida sa ei soovi avaldatuna näha.
- Hoi a initsiatiiv enda käes.
- Teles ära vaata kaamerasse, vaid intervjuerijale otsa. Kontrolli žeste ja miimikat.

LISAD

Eraldi lingina Riigikantselei koduleheküljel (<http://www.riigikantselei.ee/?id=5927>)

TERMINITE JA MÕISTETE INDEKS

<i>Advisory Committee</i>	vt Komitoloogia	Meetmekomitee	vt Komitoloogia
Alaliste Esindajate Komitee		<i>Mertens flash</i>	33
Coreper	11	Ministrite Nõukogu	9, 10, 11, 56
<i>Antici note</i>	33	Mõttevahetus.....	47
Arvamuste vahetus.....	47	Nõuandev komitee	vt Komitoloogia
Asutamislepingud	22	Nõukogu järeldused	48
Avaldus	49	Nõukogu resolutsioon	48
<i>Commission Communication</i>	vt Teatis	<i>Nõusolekumenetlus</i>	18
<i>Common approach</i>	vt Ühine seisukoht	Õiguse üldpõhimõtted	22
<i>Common position</i>	vt Ühispositsioon	Õiguse üliluslikkus.....	22
Direktiiv	23	<i>Otsus</i>	24
Eduaruanne	48	Päevakord	45
<i>Eelarvemenetlus</i>	19	<i>Policy debate</i>	vt Mõttevahetus
Eelotsus.....	19	Poliitiline kokkulepe	47
Eesistuja.....	9, 45, 55	<i>Political agreement</i>	vt Poliitiline kokkulepe
Eesistuja järeldused.....	14, 48	Raportöör	16
Eesti alaline esindus EL juures	27	<i>Reasoned Opinion</i>	vt Rikkumismenetlus
Ekspertgrupp.....	14	<i>Reference to Court</i>	vt Rikkumismenetlus
Esimese astme kohus	19	Regulatiivkomitee	vt Komitoloogia
Euroopa Liidu Nõukogu		<i>Regulatory Committee</i>	vt Komitoloogia
Ministrite Nõukogu.....	9	Riigikantselei EL sekretariaat	27
<i>Exchange of views</i>	vt Arvamuste vahetus	Riigikogu EL asjade komisjon	27
<i>Explanatory note</i>	29	Rikkumismenetlus	43
<i>General approach</i>	vt Üldine seisukoht	Roheline Raamat.....	15
<i>Green Paper</i>	vt Roheline Raamat	<i>Seisukoht</i>	34
Hagi liigid	19	Siseriiklikud töögrupid.....	27
<i>Harmoniseerimine</i>	40	<i>Statement</i>	vt Avaldus
<i>Impact assessment</i>	29	Teatis	48
<i>Infringement procedure</i>	vt Rikkumismenetlus	Teisesed õigusaktid.....	22
<i>Instruktsioon</i>	34	Töögrupp.....	12
<i>Kaasotsustusmenetlus</i>	18	Ühine seisukoht.....	48
Komitoloogia komiteed	15	Ühispositsioon	46
<i>Konsultatsioonimenetlus</i>	17	Üldine seisukoht	47
Koordinatsioonikogu	26	ülemkogu	10
<i>Koostöömenetlus</i>	17	Valge Raamat.....	15
Korralduskomitee.....	vt Komitoloogia	Välisministeeriumi EL osakond	27
<i>Letter of Formal Notice</i>	vt Rikkumismenetlus	<i>White Paper</i>	vt Valge Raamat
Määrus.....	23		
<i>Management Committee</i>	vt Komitoloogia		